



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Social Affairs,
Science and
Technology**

Chair:

The Honourable ART EGGLETON, P.C.

Wednesday, June 6, 2007
Thursday, June 7, 2007

Issue No. 24

Third and fourth meetings on:

The state of early learning and
child care in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires sociales,
des sciences et de la
technologie**

Président :

L'honorable ART EGGLETON, C.P.

Le mercredi 6 juin 2007
Le jeudi 7 juin 2007

Fascicule n°24

Troisième et quatrième réunions concernant :

La situation de l'éducation et de la garde
des jeunes enfants au Canada

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

The Honourable Art Eggleton, P.C., *Chair*
The Honourable Wilbert J. Keon, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Callbeck	* LeBreton, P.C.
Champagne, P.C.	(or Comeau)
Cochrane	Munson
Cook	Nancy Ruth
Cordy	Pépin
Fairbairn, P.C.	Trenholme Counsell
* Hervieux-Payette, P.C.	
(or Tardif)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE

Président : L'honorable Art Eggleton, C.P.
Vice-président : L'honorable Wilbert J. Keon
et

Les honorables sénateurs :

Callbeck	* LeBreton, C.P.
Champagne, C.P.	(ou Comeau)
Cochrane	Munson
Cook	Nancy Ruth
Cordy	Pépin
Fairbairn, C.P.	Trenholme Counsell
Hervieux-Payette, C.P.	
(ou Tardif)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2007
(37)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 4:08 p.m., this day, in room 705, Victoria Building.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Cochrane, Cordy, Munson, Pépin and Trenholme Counsell (6).

In attendance: From the Library of Parliament Research Branch: Brian O'Neal, Research Analyst, Political and Social Affairs Division and Bonnie Campbell, Librarian.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 21, 2007, the committee continued its study on the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD Report *Starting Strong II*. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 19.*)

WITNESSES:

Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto:

Martha Friendly, Coordinator.

University of New Brunswick:

Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy.

University of British Columbia:

Kevin Milligan, Professor, Department of Economics.

In the absence of the Chair, the clerk of the committee presided over the election of an acting chair.

It was moved for the meetings of June 6 and June 7, 2007 that Honourable Senator Munson be the Acting Chair.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson took the Chair.

Professor Milligan, Professor Friendly and Professor Willms made statements and responded to questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:45 p.m., the committee resumed.

At 6:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2007
(37)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 16 h 8, dans la salle 705 de l'édifice Victoria.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Callbeck, Cochrane, Cordy, Munson, Pépin et Trenholme Counsell (6).

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Brian O'Neal, analyste de la recherche, Division des affaires politiques et sociales; et Bonnie Campbell, bibliothécaire.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 février 2007, le comité poursuit son étude sur la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport publié par l'OCDE *Petite enfance, grand défis II*. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 19 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto :

Martha Friendly, coordonnatrice.

Université du Nouveau-Brunswick :

Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales.

Université de la Colombie-Britannique :

Kevin Milligan, professeur, Département d'économie.

En l'absence du président, la greffière du comité préside à l'élection d'un président suppléant.

Il est proposé que l'honorable sénateur Munson préside les séances des 6 et 7 juin 2007.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Munson occupe le fauteuil.

MM. Milligan et Willms ainsi que Mme Friendly font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 17 h 15, la séance est interrompue.

À 17 h 45, la séance reprend.

À 18 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, June 7, 2007
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met at 10:45 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Acting Chair, the Honourable Senator Munson presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Cochrane, Cordy, Fairbairn, P.C., Munson, Pépin and Trenholme Counsell (7).

In attendance: From the Library of Parliament Research Branch: Nancy Miller Chenier, Research Analyst, Political and Social Affairs Division and Bonnie Campbell, Librarian.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 21, 2007, the committee continued its study on the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD Report *Starting Strong II*. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 19.)

WITNESSES:

Human Resources and Social Development Canada:

Shawn Tupper, Director General, Social Policy.

Social Housing Services Corporation:

Dr. Gordon Chong, Chairman; Former chairperson, Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative.

Mr. Tupper and Dr. Chong made statements and responded to questions.

At 12:45 p.m., pursuant to rule 92(2)(e) the committee proceeded in camera for the purpose of considering a draft agenda.

It was moved that the committee approve the witness expenses of Aisling Gogan who appeared as a witness on May 17, 2007 including the cost of Dylan Cog, caregiver to her infant child.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 12:50 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2007
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Munson (*président suppléant*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateur Callbeck, Cochrane, Cordy, Fairbairn, C.P., Munson, Pépin et Trenholme Counsell (7).

Également présentes : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Miller Chenier, analyste de la recherche, Division des affaires politiques et sociales; et Bonnie Campbell, bibliothécaire.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 février 2007, le comité poursuit son étude sur la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport publié par l'OCDE *Petite enfance, grand défis II*. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 19 des délibérations du comité.)

TÉMOINS :

Ressources humaines et Développement social Canada :

Shawn Tupper, directeur général, Politiques sociales.

Société des services de logement social :

Dr Gordon Chong, président; ancien président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie.

M. Tupper et le Dr Chong font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 45, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos afin d'examiner un projet d'ordre du jour.

Il est proposé que le comité assume les dépenses d'Aisling Gogan, qui a comparu à titre de témoin le 17 mai 2007, dont celles engagées pour la garde de son enfant par Dylan Cog.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 50, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2007

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 4:08 p.m. to study the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD report *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, released on September 21-22, 2006, rating Canada last among 14 countries in spending on early learning and child care programs.

Senator Jim Munson (*Acting Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Acting Chairman: Thank you very much. Good afternoon. Welcome to our visitors from across the country.

At 5:15, the bell will ring for 15 minutes, and we vote at around 5:30. Let us see where we are at around 5 p.m. or so with your presentations. If we have enough senators, we could come back for another half hour. This is an extremely important subject, and you have come from various distances to be here.

In September 2006, the education committee of the Paris-based Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, released a report entitled *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. This report outlined the progress made by 20 countries in responding to key aspects of successful early childhood education and care policy and offered examples of new policy initiatives adopted in these areas.

This report rated Canada last among 14 countries for spending on early learning and child care programs, stating:

... national and provincial policy for the early education and care of young children in Canada is still in its initial stages. ... and coverage is low compared to other OECD countries.

Concern was raised in the Senate about this conclusion and about the general state of early childhood education and care in Canada. After debate, it was agreed that our committee would examine these issues.

Today, we are very pleased to have three witnesses. We have Professor Martha Friendly, Coordinator, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto. Before moving to Canada in 1971, Professor Friendly became involved in early childhood education as a researcher studying the American Head Start program at Educational Testing Service in Princeton, New Jersey. In Canada, she has worked on child care research at the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and then the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 16 h 8, pour étudier la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil* publié par l'OCDE les 21 et 22 septembre 2006 qui classe le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants.

Le sénateur Jim Munson (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président suppléant : Merci beaucoup. Bonne fin de journée à tous. Bienvenue à nos visiteurs de différentes régions du pays.

La cloche va sonner pendant 15 minutes à compter de 17 h 15, et nous allons voter aux environs de 17 h 30. Disons qu'à 17 heures ou à peu près, nous verrons où nous en sommes rendus avec vos exposés. Si nous pouvons compter sur suffisamment de sénateurs, nous reviendrons pour une demi-heure supplémentaire. Nous traitons aujourd'hui d'un sujet extrêmement important et nos témoins ont parcouru des distances considérables pour venir comparaître devant nous.

En septembre 2006, la Direction de l'éducation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont le siège social se trouve à Paris, a publié un rapport intitulé *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*. Ce rapport présente les progrès accomplis par 20 pays dans le domaine de l'éducation préscolaire et de la garde des enfants, et offre des exemples de nouvelles initiatives mises en œuvre dans ces secteurs.

Selon ce rapport, qui a classé le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants :

[...] les politiques nationales et provinciales d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada en sont encore aux premières étapes... la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE.

Cette conclusion ainsi que l'état général de l'éducation préscolaire et de la garde des jeunes enfants au Canada ont soulevé certaines inquiétudes au Sénat. À l'issue d'un débat, il a donc été convenu que notre comité examinerait ces questions.

À cet effet, nous sommes très heureux de pouvoir recevoir trois témoins aujourd'hui. Nous accueillons la professeur Martha Friendly, coordonnatrice, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto. Avant de venir s'établir au Canada en 1971, Mme Friendly s'était intéressée à la garde et à l'éducation des jeunes enfants à titre de chercheuse chargée d'étudier le programme américain Head Start à l'Educational Testing Service, à Princeton (New Jersey). Au Canada, elle a

University of Toronto's Child in the City program. She founded and is currently coordinator of the Childcare Resource and Research Unit at the University of Toronto.

Professor Douglas Willms is from the University of New Brunswick. He is Director of the Canadian Research Institute for Social Policy, a multidisciplinary organization dedicated to conducting policy research aimed at improving the education and care of Canadian children and youth. He has published nearly 200 research articles and monographs pertaining to youth literacy, children's health, and the accountability of schooling systems and the assessment of national reforms. Dr. Willms and his colleagues designed *Tell Them from Me*, an evaluation system for the continuous monitoring of school climate that provides information that can be used directly by superintendents, principals and teachers to help meet the needs of vulnerable youth.

Professor Kevin Milligan is from the University of British Columbia. In addition to his duties in the Department of Economics at UBC, he is a fellow of the C.D. Howe Institute. He is the author of numerous research papers, including several on child tax credits and other child benefit programs. Together with Michael Baker and Jonathan Gruber, he wrote *What Can We Learn from Quebec's Universal Child Care Program?*

Kevin Milligan, Professor, Department of Economics, University of British Columbia: Thank you for inviting me to appear before the committee. I have been asked to speak about some recent research on the Quebec experience with universal subsidized child care. I appreciate the chance to share the results of my research and to help ensure the results are interpreted correctly.

I am part of a research team along with Michael Baker of the University of Toronto and Jonathan Gruber of MIT, who has written a paper examining the impact of the \$5 per day child care program in the province of Quebec. As you may know, this program started in 1997 with 4 year-olds and progressively extended eligibility to all children aged 4 and under by the year 2000.

In our work, we employ a Statistics Canada microdata survey that includes detailed information on tens of thousands of Canadian families, covering the period from 1994 to 2002. Our approach involves comparing children in Quebec to those in the rest of Canada before and after the introduction of the program. Our research offers findings in the three areas of child care choices, maternal labour supply and family outcomes.

First, let me describe our results on child care use. We found a large increase in child care use in Quebec following the introduction of the program, about 15 percentage points. Most

effectué des travaux de recherche sur la garde d'enfants au Social Planning Council de la communauté urbaine de Toronto, puis dans le cadre du programme Child in the City de l'Université de Toronto. Elle est la fondatrice et la coordonnatrice de la Childcare Resource and Research Unit à l'Université de Toronto.

Le professeur Douglas Willms est de l'Université du Nouveau-Brunswick. Il est le directeur du Canadian Research Institute for Social Policy, organisme multidisciplinaire voué à la recherche sur les politiques publiques en vue d'améliorer les services d'éducation et de garde à l'enfance et des jeunes au Canada. Il a publié près de 200 articles et monographies sur l'alphabétisation des jeunes, la santé des jeunes enfants, la responsabilisation des systèmes scolaires et l'évaluation des réformes nationales. M. Willms et ses collègues ont conçu *Tell Them from Me*, un système d'évaluation continue de l'environnement scolaire qui recueille de l'information que peuvent utiliser les administrateurs, les directeurs d'école et les enseignants afin de répondre aux besoins de jeunes vulnérables.

Le professeur Kevin Milligan nous vient de la Colombie-Britannique. Outre ses responsabilités au département d'économie de l'université, M. Milligan est membre de l'Institut C.D. Howe. Il est l'auteur de nombreux mémoires de recherche, dont plusieurs sur les crédits d'impôt pour enfants et autres programmes de prestations pour enfants. En 2006, en collaboration avec Michael Baker et Jonathan Gruber, il a rédigé un mémoire intitulé *What Can We Learn from Quebec's Universal Child Care Program?*

Kevin Milligan, professeur, Département d'économie, Université de Colombie-Britannique : Merci de m'avoir invité à comparaître devant votre comité. On m'a demandé de vous parler de quelques-unes des recherches que j'ai menées récemment sur l'expérience du Québec avec son régime universel de services de garde subventionnés. Je suis heureux de pouvoir vous faire part des résultats de mes recherches et d'avoir ainsi l'occasion de contribuer à leur interprétation correcte.

Je fais partie d'une équipe de recherche, avec Michael Baker de l'Université de Toronto et Jonathan Gruber du MIT. Ensemble, nous avons produit un document sur les répercussions du programme québécois de places en garderie à 5 \$ par jour. Comme vous le savez sans doute, ce programme a débuté en 1997 avec les enfants de quatre ans, et l'admissibilité a progressivement été élargie pour inclure tous les enfants de quatre ans et moins en 2000.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons utilisé les microdonnées recueillies par Statistique Canada au moyen d'une enquête. Ces microdonnées comprennent des renseignements détaillés sur des dizaines de milliers de familles canadiennes, pendant la période allant de 1994 à 2002. Nous avons effectué la comparaison entre les enfants du Québec et ceux du reste du Canada, avant et après la mise en œuvre du programme. Notre recherche comprend des constatations dans trois domaines : les choix en matière de garde d'enfants, le travail des mères et les résultats sociaux sur la famille.

Tout d'abord, je vais vous décrire les résultats concernant l'utilisation des services de garde. Nous avons observé une forte augmentation à cet égard au Québec à la suite de l'implantation

of this new child care use came from families who previously had one parent at home and now have two parents working with the child in care.

Next, we find an increase in maternal labour supply among mothers of children aged 0 to 4 years of about 8 percentage points in Quebec compared to the rest of Canada. The responsiveness to the change in price to the subsidy that we observed is in line with the international evidence.

An important consideration here is that this extra work not only generates more income for the family but also more tax revenue for the government. In our calculations, we estimate that income tax revenue increased enough to cover approximately 40 per cent of the cost of the subsidy. One way to think about this is the dollars spent on child care subsidies are 60-cent dollars rather than 100-cent dollars.

Finally, we turn to child and family outcomes. We observed deterioration in most of the measures available to us in the survey. Children's behaviour becomes more aggressive and they suffer more anxiety, and are more hyperactive. A measure of social and motor development gets worse. Children's health as assessed by the parent gets worse. Parenting becomes hostile and less consistent. Finally, the reported quality of the relationship between the parents worsens.

For most of these results, these impacts appear only in Quebec after the program was introduced and in families with children aged 0 to 4 years but not families in Quebec with older children. This provides a strong link between these outcomes we observed and the child care program.

Some of these results have been controversial. For this reason, I would like to offer several comments and qualifications that should help bring some clarity to the controversy.

First, there is strong resonance for our findings on child behaviour in existing empirical evidence on child care. In the past five years, several authors using differently data sets from different countries have found similar results about the behavioural outcomes.

Second, our methodology mixes together the impact of two distinct changes in Quebec families. First, there is a large increase in the number of both parents working. Second, there is a large switch into non-parental child care.

With our methodology, we cannot distinguish between these two factors. Therefore, the changes in family and child outcomes may be related to the extra stress in the home of having two working parents, or it may be related to the mode of child care.

du programme, soit une hausse d'environ 15 points de pourcentage. La plupart des nouveaux utilisateurs des services de garde étaient des familles dont les deux parents occupaient maintenant un emploi, alors que l'un des deux restait à la maison auparavant.

En outre, nous avons constaté un accroissement du nombre de travailleuses chez les mères d'enfants de quatre ans et moins de l'ordre d'environ huit points de pourcentage au Québec, comparativement au reste du Canada. La réaction au changement de prix que nous avons notée est conforme aux faits observés à l'échelle internationale.

Une considération importante ici est que, non seulement le travail supplémentaire génère-t-il plus de revenus pour la famille, mais il produit aussi davantage de recettes fiscales pour le gouvernement. Nous avons calculé que les recettes fiscales ont suffisamment augmenté pour couvrir environ 40 p. 100 des coûts de la subvention. On pourrait ainsi considérer que chaque dollar investi en subvention pour la garde d'enfants équivaut en fait à une dépense de 60 sous, plutôt qu'un dollar entier.

Enfin, voyons maintenant les résultats pour les enfants et les familles. Nous avons observé une détérioration pour la plupart des éléments mesurés et rendus accessibles par l'enquête. Les enfants deviennent plus agressifs; ils souffrent davantage d'anxiété et sont plus hyperactifs. Les développements social et moteur des enfants se détériorent, de même que la santé des enfants, d'après l'évaluation qu'en font les parents. Il y a plus d'hostilité et moins de cohérence dans l'accomplissement du rôle parental. La qualité de la relation entre les parents est également affectée.

Pour la plupart de ces résultats, ces répercussions ne sont observées qu'au Québec, après la mise en œuvre du programme et dans les familles comptant des enfants de quatre ans et moins, mais pas dans celles où les enfants sont plus âgés. Cela permet d'établir un lien solide entre les résultats obtenus et le programme de services de garde.

Certains des résultats auxquels nous sommes arrivés prêtent à controverse. Pour cette raison, j'aimerais apporter plusieurs commentaires et précisions qui devraient clarifier cette controverse.

D'abord, nous trouvons une résonance à nos constatations sur le comportement des enfants dans les preuves empiriques existantes sur la garde d'enfants. Au cours des cinq dernières années, plusieurs auteurs utilisant différents groupes de données dans divers pays ont obtenu des résultats similaires quant aux comportements observés.

Deuxièmement, notre méthodologie combine les répercussions de deux changements distincts dans les familles du Québec. D'une part, le nombre de familles où les deux parents travaillent a grandement augmenté et, d'autre part, on constate un mouvement de masse vers la garde d'enfants non parentale.

Notre méthodologie ne nous permet pas d'établir une distinction entre ces deux facteurs. Donc, les changements observés chez les familles et les enfants peuvent être liés au stress supplémentaire causé dans la maison par le fait que les deux parents travaillent ou aux choix faits en matière de garde d'enfants.

Third, while the outcomes for almost all of our measures worsen, we did not examine the degree to which this leads to a change in the proportion of children surpassing dangerous thresholds for these outcome variables. For this reason, care should be taken in interpreting the degree to which the changes in outcomes we uncovered actually hurt the long-run prospects of children.

Fourth, our work does not explicitly account for the quality of child care. Instead, our measures tell us what happens on average across child care of all quality levels. While we report that several indicators of quality increased after the reform in Quebec, other researchers have found that quality in Quebec's program has not met the desired levels in some circumstances.

What we do learn in our study is what happens when a province introduces a program at the quality level observed in Quebec during this time period, which is not a model program but an actual real-world program.

Fifth, we cannot include measures of cognitive development or early school test scores in our study because of the design of our data set. While a large body of evidence suggests a positive relationship between child care attendance and cognitive outcomes, we are unable to test that in the context of the Quebec child care program.

I conclude this submission with three comments of slightly broader scope. First, the evidence for improved outcomes for children from disadvantaged families is, generally speaking, empirically sound. However, evidence for the impact on more advantaged families is scant. We view this as one of the primary contributions of our research. There is no reason to expect that disadvantaged and advantaged families would react similarly.

Second, in most of the research on child care, the magnitude of the impact of child care choices, for better or worse, is not strongly different from the magnitude of the impact of mother's education or other family background variables. It is therefore important to keep in mind that, while child care policy is important, it should not be thought of as a silver bullet. It is only one aspect of the child's environment. More basic policy — such as ensuring high school completion — may have impacts on children's outcomes that are at least as large.

Finally, child care facilitates the earning of income, allows parents to engage in fulfilling careers, and may help children's cognitive development. If there are some negative behavioural consequences of child care use for some young children, then no one should conclude on this basis alone that non-parental child

Troisièmement, bien que les résultats pour presque tous les éléments mesurés se soient détériorés, nous n'avons pas examiné la mesure dans laquelle cela a mené à un changement dans la proportion d'enfants ayant dépassé les seuils jugés dangereux pour ces variables. Pour cette raison, il faut faire attention dans l'interprétation de la mesure dans laquelle les changements quant aux résultats obtenus ont des conséquences à long terme sur les enfants.

Quatrièmement, nos travaux n'abordent pas de manière explicite la question de la qualité des services de garde. Nos mesures nous indiquent plutôt ce qui arrive en moyenne dans les services de garde de tous les niveaux de qualité. Bien que nous signalions que plusieurs indicateurs de qualité ont augmenté après la réforme au Québec, d'autres chercheurs ont conclu que la qualité, dans le cadre du programme mis en place au Québec, n'a pas atteint les niveaux souhaités dans certaines circonstances.

Notre étude nous permet de déterminer ce qui se produit lorsqu'une province met en place un programme de la qualité de celui offert au Québec pendant la période visée; on ne parle pas d'un programme modèle, mais bien d'un programme tout à fait concret.

Cinquièmement, nous ne pouvons pas inclure dans notre étude des mesures concernant le développement cognitif ou les résultats à l'école dès le départ en raison de la structure de notre ensemble de données. Alors, bien qu'un important ensemble de faits suggèrent un lien positif entre la fréquentation d'un service de garde et les résultats sur le plan cognitif, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cette hypothèse dans le contexte du programme de services de garde au Québec.

Je vais conclure cette présentation par trois commentaires ayant une portée légèrement plus large. Premièrement, bien que les faits concernant les améliorations constatées pour les familles défavorisées soient généralement valables du point de vue empirique, il y a un manque dans l'établissement de faits liés aux répercussions sur les autres familles. Nous voyons là une des principales contributions de notre recherche. Il n'y a aucune raison de croire que les résultats seront similaires pour les familles défavorisées et celles qui sont mieux nanties.

Deuxièmement, dans la plupart des recherches sur la garde d'enfants, l'ampleur des répercussions liées aux choix en matière de garde d'enfants, qu'il y ait amélioration ou détérioration, n'est pas vraiment différente de l'ampleur des répercussions liées à la scolarité de la mère ou à d'autres variables concernant les antécédents familiaux. Par conséquent, il est important de rappeler que, malgré l'importance de la politique en matière de services de garde, elle ne devrait pas être considérée comme une méthode miracle. Ce n'est qu'un des aspects influant sur l'environnement de l'enfant. Des politiques plus fondamentales, comme celles visant à assurer l'achèvement des études secondaires, peuvent avoir des répercussions tout au moins aussi importantes sur les résultats des enfants.

Finalement, les services de garde permettent de toucher un revenu plus facilement, permettent aux parents d'embrasser des carrières pleinement satisfaisantes et peuvent favoriser le développement cognitif des enfants. S'il y a certaines conséquences négatives sur le comportement des plus jeunes

care is the wrong decision for families. Instead, if there are costs and benefits involved, public policy should recognize that well-informed parents could reasonably make different choices and therefore policy should encourage a diversity of care types. Whatever path is chosen for a federal child care policy, Canadian children benefit most from a careful consideration of the evidence.

Martha Friendly, Coordinator, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto: The Childcare Resource and Research Unit is no longer at the University of Toronto. It is not your mistake; it is a recent change.

I think I sent a long version of my presentation, so I will talk about some of the high points. I was fairly involved with the OECD study of early learning and child care. I am one of the authors of the Canada background report commissioned by the federal government. I was also a reviewer and was part of the OECD team in Austria, so I am familiar with the process. I would like to review what we have learned about Canada from what I think is the most comparative study of early learning and child care to date. I then want to talk about what we have learned about best practices in policy from the OECD study. I will talk about five best practices and policy. I will start with a quick tour of why this is important.

First, it is clear that early learning and child care is important because learning begins at birth, because young children learn through play and because development in the early years forms a platform for future success. We also know that early childhood education programs have an important role in how children develop.

We also know that Canadian parents from all social groups seek early learning and child care opportunities so their children can get the best start in life. We also know that how a particular early learning and child care program helps children get the best start in life is quite determined by its characteristics. The research shows that it is the quality of the program that makes the difference that is critical in determining whether it is good for children or it is not. I think Mr. Milligan has made that point in his presentation.

We also know from research that the quality of Canadian child care programs is generally poor to mediocre. I have referred to a great deal of research. We know that most Canadian children do not attend any kind of organized early learning and child care programs until they are five years old, when they go to

enfants qui sont liées aux services de garde, il ne faut pas conclure pour autant et ce, en fonction de cet élément seulement, que les services de garde constituent un mauvais choix pour les familles. Plutôt, s'il y a des coûts et des avantages en jeu, les politiques publiques devraient reconnaître que des parents bien informés pourraient prendre différentes décisions de façon éclairée et, par conséquent, favoriser la diversité des types de garde. Peu importe la voie choisie pour les politiques fédérales en matière de garde d'enfants, les enfants canadiens tirent profit d'un examen attentif des faits.

Martha Friendly, coordonnatrice, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto : Le Childcare Resource and Research Unit ne fait plus partie de l'Université de Toronto. Ce n'est pas une erreur de votre part; il s'agit d'un changement tout récent.

Je crois que je vous ai fait parvenir la version longue de mon exposé, alors je vais vous entretenir de quelques-uns des points saillants. J'ai contribué de près à l'étude de l'OCDE sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Je figure parmi les auteurs du rapport sur la situation au Canada qui a été commandé par le gouvernement fédéral. J'ai également fait partie de l'équipe d'analyse pour l'OCDE en Autriche, ce qui fait que je connais bien le processus. J'aimerais maintenant traiter de ce que nous avons appris au sujet de la situation au Canada grâce à cette étude comparative sur les services éducatifs et de garde des jeunes enfants, la plus complète à avoir été réalisée jusqu'à maintenant, selon moi. Je vous parlerai ensuite des enseignements que nous avons tirés de cette étude de l'OCDE quant aux pratiques et aux politiques les plus efficaces. Je vous exposerai les cinq meilleures d'entre elles. Je vais débiter en essayant de vous expliquer rapidement les raisons pour lesquelles tout cela est si important.

Dans un premier temps, il est évident que les services éducatifs et de garde des jeunes enfants sont importants parce que l'apprentissage commence dès la naissance, parce que les jeunes apprennent par le jeu et parce que l'apprentissage acquis dans la petite enfance est le tremplin de la réussite future. Nous savons également que les programmes d'éveil des jeunes enfants ont un rôle important à jouer dans leur développement ultérieur.

Nous savons aussi que les parents canadiens de tous les groupes sociaux cherchent les occasions de donner à leurs enfants un bon départ dans la vie grâce aux services d'apprentissage et de garde. Nous sommes également conscients que ce sont les caractéristiques des différents programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui déterminent dans quelle mesure ces programmes peuvent vraiment leur offrir ce bon départ dans la vie. La recherche montre que c'est la qualité du programme qui est l'élément crucial en déterminant les effets positifs ou négatifs sur le développement. Je crois d'ailleurs que M. Milligan vous a déjà fait valoir ce point dans son exposé.

Les recherches nous ont aussi appris que les programmes canadiens de garde d'enfants offrent généralement des services dont la qualité va de mauvaise à médiocre. J'appuie cette affirmation sur une grande quantité d'études effectuées. Nous savons que la plupart des enfants canadiens ne participent à

kindergarten. There are places in the child care system for less than 20 per cent of the children even today. We also know that most mothers of young children in Canada are the in the paid labour force. This number has increased steadily for three decades. In 2005, almost 70 per cent of Canadian mothers whose youngest children was less than three years were working outside the home and 76 per cent with a youngest child three to five years of age. We have many mothers in the labour force.

I want to say a few words about the OECD study. First, it is important to note that it grew out of a meeting of the education ministers of the OECD in 1996. It is very significant that it was conducted by the education section of the OECD. They were convinced that early learning and child care is the foundation of lifelong learning. They recommended conducting a thematic review which is something the OECD does. It is a big study. By the time that the eight-year study was completed, 20 countries had been reviewed. Each country included a background report that was submitted by the country, which contained a great deal of information about the context and the provision of ELCC. The country was then visited by an international expert team for several weeks. They went across the country. I did this in Austria; they did this in Canada. They met with officials and community groups; they visited many early learning and child care programs and then prepared a country note presenting an analysis and situation of the particular country's early learning and child care issues within their framework, which was very extensive. I will refer you to these reports if you are interested in looking at them.

The two Canadian reports were published at the same time in 2004. I do not think I can overstate the importance of this research. There are about 50-odd reports. It is the largest body of comparative policy research in this field. It is an impressive body of empirical and comparative policy research. I want to emphasize that the study provides an opportunity not only to compare how well Canada is doing but also it offers a unique opportunity to draw conclusions about policy practices, about what works, and about what works less well.

The four people who came to Canada were extremely expert. There was a senior government official from Flanders in Belgium who was a specialist in her field; an academic social researcher from the U.K; a Finnish early childhood program specialist; and the person from the OECD in Paris, the convenor of the study, who is a developmental psychologist. They were quite shocked at what they saw in Canada.

The experts mentioned the day care conditions in the report. Let me read you their comments:

aucun programme d'apprentissage et de garde avant l'âge de cinq ans, soit lorsqu'ils entrent à la maternelle. Même aujourd'hui, moins de 20 p. 100 des enfants peuvent avoir une place dans un service de garderie. Nous savons aussi que la plupart des mères canadiennes ayant de jeunes enfants occupent un emploi rémunéré. Ce nombre n'a cessé de croître au cours des 30 dernières années. En 2005, près de 70 p. 100 des mères canadiennes dont l'enfant le plus jeune avait moins de trois ans travaillaient à l'extérieur du foyer, tout comme 76 p. 100 de celles dont le benjamin avait entre trois et cinq ans. Notre population active compte donc un grand nombre de mères.

Je voudrais vous dire quelques mots sur l'étude de l'OCDE. Au départ, il est important de noter qu'elle origine d'une rencontre des ministres de l'éducation des pays membres de l'OCDE en 1996. Il est très significatif que cette étude ait été réalisée par la section de l'OCDE s'occupant d'éducation. On a ainsi reconnu que les services éducatifs et la garde des enfants permettent de consolider les bases d'une vie entière d'apprentissage. On a donc recommandé la réalisation d'une revue thématique comme l'OCDE le fait pour différents sujets. Il s'agit d'une étude très importante. À l'issue des huit années d'étude, la situation avait été examinée dans vingt pays du monde. Dans chaque cas, un rapport documentaire avait été soumis par le pays pour fournir un large éventail d'informations sur le contexte particulier et l'offre de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Une équipe d'experts internationaux effectuait ensuite une visite de plusieurs semaines au cours desquelles elle parcourait le pays. J'ai participé à une telle visite en Autriche; d'autres l'ont fait au Canada. Il y avait des rencontres avec les fonctionnaires et les groupes communautaires; on visitait de nombreux services éducatifs et de garde des jeunes enfants avant de rédiger une note présentant une analyse très approfondie de la situation de ces services dans le pays en question. Je peux vous donner les coordonnées de ces rapports si vous êtes intéressés à les consulter.

Les deux rapports sur la situation au Canada ont été rendu publics simultanément en 2004. Je ne saurais trop insister sur l'importance de ces recherches. Il y a eu au total une cinquantaine de rapports semblables. Il s'agit de la plus importante étude comparative réalisée à ce jour dans ce domaine. Nous pouvons ainsi compter sur un ensemble sans précédent de données de recherches empiriques et comparatives. Je tiens à souligner que cette étude permet non seulement de mesurer la performance comparative du Canada, mais aussi de tirer des conclusions sur les pratiques en usage afin de déterminer ce qui fonctionne et ce qui donne de moins bons résultats.

L'équipe déléguée au Canada était formée de spécialistes extrêmement qualifiés. Il y avait une haute fonctionnaire de Flandres en Belgique qui était spécialiste dans son domaine; une chercheuse universitaire en sciences sociales de Grande-Bretagne; une spécialiste finlandaise des programmes d'éveil de la petite enfance; et un psychologue du développement de l'OCDE à Paris, qui était responsable de l'étude. Ces spécialistes ont été plutôt troublés parce qu'ils ont pu constater au Canada.

Les experts ont traité dans leur rapport des conditions offertes par certaines garderies. Permettez-moi de vous lire quelques-unes de leurs observations :

Rooms were barren places, often poorly lit, with relatively few resources to interest young children and little evidence of children's own work. Child care workers seemed to feel that children were vulnerable, and in consequence, they tended to be overprotective and interventionist.

From the perspective of the review team, child care premises in Canada seemed poor, partly a reflection of many makeshift arrangements in low-rent buildings. In addition, materials and resources were often conventional and of doubtful learning quality.

They said,

. . . quality has been undermined by the struggle to survive on inadequate subsidies. The structural underpinnings of quality have been neglected, in particular, sufficient funding and adequate profiling and training of staff.

The experts commented that children were inhibited from unloading their energy and stretching the limits of their imagination and creativity.

I know that Senator Pépin knows this well because she was a member of the special committee on child care. This is 25 years later.

They said that there had been no significant expansion of the system in Canada over the past decade and they compared Canada to other countries very unfavourably. Here are some of their key concerns: Long waiting lists in community services, general stagnation in quality, low public expenditure rates per child, a market-determined fee structure that resulted in high parental costs; inefficient subsidy system; and generalized underfunding in the child care sector. They said that this had an impact on everything, including physical environments, data collection, planning, administration, training, the whole gamut. They documented this. It is an excellent report to which I refer people.

I passed out a summary of some of the highlights of the Canada report; you can find it on-line if you want to do so. Reports that corroborate these experts' findings would fill a cart. This is not new.

Last September, the final report to this eight-year thematic review was published at a conference in Italy, where some of the best early learning and child care programs in the world were found. I was at that conference. This really illustrated the gap between Canada and the other countries. You have heard the figures. Senator Munson mentioned that Canada is the lowest spender. There were 14 OECD countries with sufficient data to

Les pièces étaient des endroits vides, souvent mal éclairées, disposant de relativement peu de ressources pour intéresser les jeunes enfants; en outre, les travaux des enfants étaient peu en évidence. Les préposés à la garde des enfants semblaient être d'avis que les enfants étaient vulnérables et, par conséquent, ils tendaient à être protecteurs et interventionnistes.

Du point de vue de l'équipe d'examen, les locaux utilisés pour les garderies canadiennes semblaient plutôt déficients, témoignant en partie de nombreux arrangements de fortune dans des immeubles à loyer modique. En outre, le matériel et les ressources étaient souvent conventionnels et de qualité douteuse sur le plan de l'apprentissage.

Les experts déclaraient à ce sujet que

[...] la qualité a été minée par la lutte pour la survie dans un contexte de subventions insuffisantes. Les éléments structurels sous-tendant la qualité ont été négligés, particulièrement pour ce qui est d'un financement adéquat, de l'établissement de profils appropriés pour le personnel et de formation.

Les experts ont souligné que l'on empêchait les enfants de dépenser leur énergie et d'aller à la limite de leur imagination et de leur créativité.

Je sais que je n'apprends rien au sénateur Pépin, car elle faisait partie du comité spécial sur la garde d'enfants il y a 25 ans déjà.

On a noté l'absence de toute expansion importante du système au Canada au cours de la dernière décennie en faisant valoir que les comparaisons avec les autres pays n'étaient pas très flatteuses. Voici quelques-unes des principales difficultés signalées : longues listes d'attente pour les services communautaires; stagnation généralisée de la qualité; faibles taux de dépenses publiques par enfant pour les services de garde; structure tarifaire déterminée par le marché qui aboutit à de fortes contributions parentales aux coûts de garde d'enfants; système de subventions inefficace; et sous-financement généralisé dans le secteur de la garde d'enfants. On précisait que ce sous-financement avait des répercussions à tous les niveaux, y compris les infrastructures physiques, la cueillette de données, la planification, l'administration et la formation. Des données ont été compilées pour étayer toutes ces affirmations. C'est un excellent rapport que tout le monde devrait consulter.

J'ai distribué un résumé présentant les faits saillants du rapport canadien; vous pouvez également y avoir accès en ligne si cela vous intéresse. On pourrait remplir un chariot uniquement avec les rapports confirmant les observations des spécialistes internationaux. Il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

En septembre dernier, le rapport final de cette étude thématique d'une durée de huit ans a été publié à l'occasion d'une conférence tenue en Italie. C'est d'ailleurs dans ce pays que l'on a pu relever quelques-uns des programmes les plus efficaces en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants. J'ai assisté à cette conférence. L'écart entre le Canada et les autres pays est alors vite devenu manifeste. Vous avez entendu les chiffres. Le

show the spending. The OECD data and reports showed that Canada is a wealthy country with the fourth highest GDP per capita; a country with the highest child poverty rate — not news to anyone; and a country with a high rate of mothers of young children working outside the home. We are among the higher countries in that. They went on to say that Canada is a low spender in social programs — lower than all but four countries; a low spender on all child and family programs, including income programs such as the national child benefit as well as services, maternity leave, and so on; and a not generous provider of paid maternal and parental leave. We were in the lower third of what they calculate as effective parental leave, which is a combination of duration — where we are pretty good; and pay — where we are low. It keeps some parents out of maternity and parental leave.

They found that we are a country where the cost for early learning and child care programs in the child care sector are quite high — there are only three countries where there are higher costs to parents — and a country where most children do not attend an early learning and child care program that they do not attend until they are age five. This compares to six countries in which most children attend by age three. In France or Belgium and Italy, almost all children go to a full-day, publicly funded, early learning and child care program by the time they are three years of age. In other countries, most attend by age four. You can find these figures in the document I passed out called “Early learning and child care: How does Canada measure up?”

I want to turn to what I think is in some ways is the biggest asset of the OECD study. It is not only Canada is bad and how does Canada measure but, from my own point of view, one of the biggest assets is that it is a policy study. It presents a good deal of material about what we can learn about best policy practices in early learning and child care from the 20 countries involved in the study. It is a comparative analysis that highlights innovative approaches, policy options and the best policy practices. I emphasize throughout that it is important to consider that all countries are not the same. You do not take something off the shelf from another country. These things need to be adapted to different national contexts. Of course, Canada’s approach has been quite inconsistent with the international trends in early learning and child care that are outlined in the report. I think Mr. Willms will talk about this.

sénateur Munson a indiqué que le Canada était le pays qui dépensait le moins. On disposait de données suffisantes pour évaluer les sommes investies dans 14 pays de l’OCDE. Les données et les rapports de l’OCDE montraient que le Canada est un pays prospère se situant au quatrième rang des pays membres selon le PIB par habitant; un pays dont le taux de pauvreté infantile est très élevé — je n’apprends rien à personne; et un pays ayant une importante proportion de mères d’enfants en bas âge qui exercent un emploi à l’extérieur du foyer. Notre pays a un taux parmi les plus élevés à ce chapitre. On ajoute que le Canada investit peu dans ses programmes sociaux — seulement quatre pays en font moins; qu’il ne dépense guère pour l’ensemble de ses programmes destinés aux enfants et à la famille, y compris les mesures de soutien du revenu comme la Prestation nationale pour enfants ainsi que les services, les congés de maternité, notamment; et que l’on n’octroie des congés de maternité et des congés parentaux payés qu’avec parcimonie. Nous nous situons dans le tiers inférieur pour ce qui est de la générosité des congés parentaux, que l’on évalue par une combinaison de la durée — pour laquelle nous nous tirons bien d’affaire — et des sommes allouées — qui ne sont guère élevées chez nous. Certains parents canadiens n’ont ainsi pas accès à un congé parental ou de maternité.

On a constaté que les coûts des programmes d’apprentissage et de garde des jeunes enfants sont importants au Canada — seulement trois pays nous dépassent pour ce qui est de la contribution exigée des parents — et que la majorité des enfants canadiens ne sont pas inscrits à un programme d’éducation et de garde avant l’âge de cinq ans. En guise de comparaison, il y a un groupe de six pays au sein desquels la plupart des enfants sont inscrits à de tels programmes à partir de trois ans. En France, en Belgique ou en Italie, par exemple, presque tous les enfants bénéficient d’un programme d’éducation et de garde subventionné par l’État à temps plein à partir de l’âge de trois ans. Dans d’autres pays, la participation débute à quatre ans. Vous pouvez trouver ces chiffres dans le document que je vous ai distribué : « Early learning and child care : How does Canada measure up? »

Je veux maintenant vous parler de ce que je considère être l’un des principaux avantages de l’étude de l’OCDE. À mon point de vue, son utilité ne se limite pas à nous apprendre que la performance canadienne est médiocre par rapport à celle d’autres pays; l’analyse des différentes politiques en vigueur est également fort révélatrice. On peut y trouver une grande quantité d’information sur les pratiques les plus efficaces en matière d’éducation et de garde des jeunes enfants dans les 20 pays visés par l’étude. Celle-ci prend la forme d’une analyse comparative qui met en lumière les approches novatrices, les options stratégiques et les pratiques exemplaires. Je dois toutefois préciser que le contexte est différent d’un pays à l’autre. Il ne suffit pas de prendre une solution qui fonctionne dans un pays pour l’appliquer ailleurs. Il faut adapter les pratiques en fonction des différents contextes nationaux. Il est bien évident que l’approche canadienne n’a pas suivi les grandes tendances à l’échelle internationale qui sont décrites dans le rapport. Je pense que M. Willms va vous en parler tout à l’heure.

I want to talk about five policy practices that emerge from the work of the OECD that Canada should really look at seriously in this area.

As an overarching point of view, they talk about it from the point of view of education for children and supports for families, and they are very aware it is not only an early childhood education program but a family support program in a variety of ways. They emphasize that it needs to be a system and that the marketplace does not deliver well. It is really an overarching prerequisite. Fundamental, high-quality programs are to be the norm rather than the exception, and also are to become widely and equitably available. As a parent who started several child care programs for my children, I always worry about the communities where there is not someone to start a child care program or there are only entrepreneurs to come along and start them.

The research shows that the common obstacles to quality and equitable access are structural weaknesses: the lack of adequate financing, poor staff-child ratios, poorly qualified and inadequately paid staff, and poorly developed and implemented educational theory. These characteristics are determined by public policy. I want to emphasize that we know that what it requires is a system. We would not provide public education through the marketplace. It does not really work. It works occasionally, but it does not work most of the time.

The second point they make, and they took this as a starting point for their study, is that the approach should be universal. I would like to take a little exception with the research on the implications of targeting early childhood education programs to the poor or children at risk. I believe it is a very flawed approach. I began my career working on the American Head Start program and it exemplifies a targeted program. The research has shown since then that, yes, it is true that good-quality early childhood education benefits low-income children more if they come from poorly resourced families, which they may not necessarily. It is also true that even for middle-class children, it is not good to be in a poor environment when you are in your early years. Most of our children are in some kind of poor environment because their mothers are in the labour force. Good evidence shows that all children benefit from high-quality early learning and child care programs. The Canadian research using the NLSCY shows clearly that not just low-income children are at risk but children across the entire income spectrum. In fact, middle income children are more at risk because there are more of them.

The OECD made a couple of excellent suggestions about balancing universality and targeting. This is important to keep in mind. They said that it is important to pay particular attention to children in need of special support. Within a universal approach, you can see this at work in other countries, but in Canada, what

Je veux maintenant vous exposer cinq lignes de conduite qui se dégagent du travail effectué par l'OCDE et qui méritent certes toute l'attention du Canada.

En tant que perspective générale, on adopte le point de vue de l'éducation des enfants et du soutien aux familles en étant bien conscients que l'on ne se limite pas à un programme d'éducation des jeunes enfants, mais qu'il s'agit également, à bien des égards, d'un programme de soutien des familles. On insiste sur le fait qu'un système doit être établi, car les seules forces du marché ne permettent pas d'offrir des services efficaces. Il s'agit vraiment d'une condition fondamentale incontournable. Des programmes de base de grande qualité doivent devenir la norme, plutôt que l'exception, ils doivent aussi être accessibles à tous, en toute équité. En ma qualité de parent ayant mis en place plusieurs programmes de garde pour mes propres enfants, je me suis toujours inquiété du sort des communautés où personne ne pouvait en faire autant, à l'exception des seuls entrepreneurs.

La recherche montre que les principaux obstacles à la qualité et à l'accès équitables résultent le plus souvent de défaillances structurelles : manque de financement, ratios personnel/enfants défavorables; personnel peu qualifié et mal rémunéré; théorie de l'éducation mal conçue et mal appliquée. Ces caractéristiques sont déterminées par l'intérêt public. Je tiens à souligner que nous savons qu'il faut un système. Le marché ne peut pas assurer l'éducation publique. Cela ne fonctionne vraiment pas. Cela peut fonctionner de temps en temps, mais cela ne fonctionne pas la plupart du temps.

Le deuxième élément qui ressort de l'étude de l'OCDE, et c'est son point de départ, c'est qu'il faut une stratégie universelle. J'aimerais m'inscrire un peu en faux contre ses conclusions sur l'idée de cibler les enfants pauvres ou les enfants à risque dans les programmes d'apprentissage des jeunes enfants. Au début de ma carrière, j'ai travaillé au programme américain Head Start, qui est un bon exemple de programme ciblé. Les recherches effectuées depuis montrent qu'il est vrai qu'une éducation de grande qualité profite davantage aux jeunes enfants de familles à faible revenu si tous les enfants viennent de familles pauvres, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Il est également vrai qu'il n'est pas bon pour les enfants de la classe moyenne de se trouver dans un milieu pauvre pendant leurs premières années de vie. La plupart de nos enfants vivent en milieu défavorisé parce que leurs mères participent au marché du travail. Il y a de bonnes études qui montrent que tous les enfants bénéficient de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de haute qualité. Les études canadiennes fondées sur l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) montrent que les enfants vulnérables se retrouvent dans toutes les catégories de revenu et non seulement dans les familles à faible revenu. En fait, les enfants de la classe moyenne sont plus vulnérables parce qu'ils sont plus nombreux.

L'OCDE fait différentes suggestions utiles sur les mesures à prendre pour équilibrer les objectifs d'universalité et cibler les programmes. Il ne faut pas l'oublier. L'OCDE dit qu'il faut accorder une attention particulière aux enfants qui ont des besoins spéciaux. D'autres pays ont adopté un système universel,

they were thinking about is the low-income children who were not in the programs, and certainly Aboriginal children whose circumstances really shocked them.

Let me just mention the three other policy practices, and I will not go into any detail on them, but we could if we needed to. A third policy practice is that early learning and child care should be through public or not-for-profit programs, not a business. There is a lot of research on this. We can talk about it afterwards.

I would like to identify the fact that the best policy practice and financing is not only about the amount of money, but how it is delivered. One of the things they said to Canada is that they recommended a move away from personal subsidy mechanisms towards operational funding for programs and entitlement for children. They mention that kind of funding is much more useful for governments to steer quality and equity. If the money is given to parents is either in the form of a voucher or payment or subsidy, as most of our system is funded, it becomes difficult for government to steer the program in the direction of quality and equity.

They also talk a great deal about integrating early childhood education and child care, which in Canada is very truncated into two different things. We know this well. It is true that in most countries there is some distinction, especially for very young children and babies. Early childhood education often begins at two and one-half years. Canada is one of the most "siloe" countries, and we have a lot to learn in this area.

Finally, they pointed out the importance of the employees. It is one of the most well known facts in Canada and has not been acted on adequately. If you want to improve early childhood education, you have to do these things as a package. There is a great deal of attention to be paid to the human resources. You cannot improve it as long as you have people who make low wages, little training and even less respect.

This is not all there is to it, but I am talking about how to flesh out a system. In summary, Canada has a very poor early learning and child care system. We are certainly not making the most of our human potential in young children. The comparative analysis provided by the OECD shows that Canada stacks up extremely poorly when compared to other industrialized countries. There is a lot of knowledge about the policy practices that can be called good or best practices.

In a funny way, Canada is in a good position because we are such a laggard. There is a great deal of information out there for us to use. The OECD report on Canada and the rest of this body of knowledge has been put on the shelf. I urge people who want to work in this and improve this area to pick it up and look at it as policy knowledge and to use it a great deal more. It is very valuable.

mais au Canada, l'OCDE a surtout remarqué les enfants des familles à faible revenu qui ne jouissaient pas de ces programmes et évidemment, les enfants autochtones dont la situation choque vraiment l'OCDE.

Je vais rapidement mentionner trois autres stratégies. Je n'en parlerai pas en détail, mais nous pourrions le faire au besoin. Le troisième élément, c'est la prestation de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants par l'entremise de programmes publics ou sans but lucratif, par opposition aux entreprises. Il y a beaucoup de recherches à cet égard. Nous pourrions en parler plus tard.

J'aimerais aussi souligner que ce n'est pas que la somme d'argent qui détermine quelles sont les meilleures pratiques en matière de politique et de financement, mais plutôt leur mode de prestation. Les pays de l'OCDE recommandent au Canada d'abandonner le mécanisme des subventions personnelles en faveur d'un financement par subventions de fonctionnement et d'un droit pour les enfants. Ils mentionnent que ce type de financement est bien plus utile pour permettre au gouvernement d'assurer la qualité et l'équité. Quand l'argent est donné aux parents sous la forme de chèque, d'allocation ou de subvention, comme c'est le cas le plus souvent dans notre système, il est difficile pour l'État d'orienter le programme vers la qualité et l'équité.

Ils parlent aussi en détail de l'intégration de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, deux choses très fragmentées au Canada. Nous le savons bien. Il est vrai que dans la plupart des pays, on fait une distinction, surtout pour les très jeunes enfants et les bébés. L'apprentissage des jeunes enfants commence souvent vers l'âge de deux ans et demi. Le Canada est l'un des pays où il y a le plus de cloisonnement, et nous avons beaucoup à apprendre dans ce domaine.

Enfin, ils soulignent l'importance des employés. C'est l'un des faits les mieux connus au Canada, mais pourtant, il n'a pas encore pris de mesures adéquates. Si l'on veut améliorer l'apprentissage des jeunes enfants, ces mesures sont toutes nécessaires. Il faut porter très attention aux ressources humaines. La qualité du personnel ne pourra pas s'améliorer tant qu'on favorisera les bas salaires, peu de formation et encore moins de respect.

Ce n'est pas tout, mais ce sont les grands piliers d'un système. Bref, le Canada a un bien piètre système d'apprentissage de garde des jeunes enfants. Nous ne réalisons certainement pas le plein potentiel humain de nos jeunes enfants. L'analyse comparative de l'OCDE montre que le Canada se classe très mal comparativement à d'autres pays industrialisés. Il y a pourtant beaucoup de connaissances sur les pratiques pouvant être qualifiées de bonnes ou d'exemplaires.

Bizarrement, le Canada est dans une bonne position tellement il est en retard. Il y a énormément d'information que nous pouvons utiliser. Le rapport de l'OCDE sur le Canada et toutes ces connaissances ont été mis sur les tablettes. J'exhorte toutes les personnes qui veulent travailler pour améliorer ces services à saisir ce rapport, à en examiner les recommandations stratégiques et à l'utiliser beaucoup plus. Il est très précieux.

Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick: Honourable senators, it is a pleasure to be here. It is a great honour to have this opportunity to speak with you.

I took it as quite a daunting task when I was invited to speak today because I was thinking how to summarize several years of research into five to seven minutes. I provided a set of four modules of PowerPoint slides that summarize or expand on what I am going to try to say.

I will skip over the first module because Ms. Friendly has done a superb job of talking about it, which was the OECD report. I want to add that one of the recommendations of the report was strengthening the present federal-provincial-territorial agreements as much as possible on child development and early learning and to build bridges between child care and kindergarten education, which is the last point that Ms. Friendly talked about.

I look at the elementary school, when kids start school, as a real focal point, and the elementary school can work backwards into the community as a community centre to establish good programs.

The third point in the report, which underlies everything that she said, is that we need to substantially increase public funding of services for young children.

The second module talks about how Canadian children aged zero to five years fare. Perhaps I can serve as a moderating role between what you have heard from the two previous speakers. I have worked with a number of Canadian data sets, but especially the National Longitudinal Survey of Children and Youth, NLSCY, which I call a national treasure, not only because several millions of dollars have been invested in collecting this data, but also because it provides a comprehensive database of how well Canadian children are doing.

When we wrote the book on vulnerable children five or six years ago, we determined that 28 per cent of children are vulnerable. People said that was way too high, that there was no way that one out of four Canadian children were vulnerable. There are different kinds of vulnerability. Vulnerability in the cognitive domain includes children entering school with poor vocabulary skills such that, unless there is some intervention on their behalf, they will be struggling readers throughout their school years. In addition, there are children suffering behavioural problems and children with physical and mental handicaps, et cetera.

A more conservative estimate might be 15 per cent, which would be roughly the percentage of children who enter school with cognitive difficulties. In Canada, that would amount to about 45,000 children entering school each year. Programs for each of those vulnerable children would cost about \$500 per month, or \$6,000 a year. That would amount to about \$270 million per cohort. If you multiply that by five, that amounts to about \$1.25 billion to address the needs of vulnerable children, just to start.

Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales, Université du Nouveau-Brunswick : Honorables sénateurs, je suis enchanté d'être ici, c'est un grand honneur pour moi de pouvoir m'entretenir avec vous.

J'ai été assez intimidé quand j'ai été invité à m'adresser à vous parce que je me demandais bien comment je pouvais résumer plusieurs années de recherche en cinq à sept minutes. Je vous ai remis un ensemble de quatre modules en PowerPoint qui résume plus en détail ce que je vais essayer de vous dire.

Je vais sauter le premier module, parce que je crois que Mme Friendly vous a parlé avec éloquence du rapport de l'OCDE. J'aimerais ajouter que l'une des recommandations qu'il contient est de renforcer le plus possible les accords actuels qui existent entre le fédéral, le provincial et le territorial dans le domaine du développement de l'enfant et de l'apprentissage des jeunes enfants pour bâtir des ponts entre la garde des jeunes enfants et la maternelle, ce qui correspond au dernier élément que Mme Friendly a abordé.

Je pense que l'école primaire, celle où les enfants commencent l'école, est un élément central et qu'elle pourrait constituer un centre d'intégration communautaire pour établir de bons programmes.

Le troisième élément du rapport, soit la base de tout ce qu'elle a dit, c'est qu'il faut augmenter considérablement le financement public des services pour les jeunes enfants.

Le second module porte sur la situation des jeunes Canadiens de zéro à cinq ans. Je peux peut-être me faire le modérateur entre les deux derniers intervenants. Je travaille avec différents groupes de données canadiennes, mais surtout avec celles de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), que je qualifie de trésor national, non seulement parce qu'on y a investi plusieurs millions de dollars, mais parce qu'elle a permis d'élaborer une base de données détaillée sur la situation des enfants.

Quand nous avons écrit le livre sur les enfants vulnérables il y a cinq ou six ans, nous avons déterminé que 28 p. 100 des enfants étaient vulnérables. Les gens ont dit que c'était trop, qu'il était impossible qu'un enfant canadien sur quatre soit vulnérable. Il y a différents types de vulnérabilité. La vulnérabilité cognitive touche les enfants qui ont peu de vocabulaire à leur entrée à l'école, parce que sans intervention, ils risquent d'avoir de la difficulté à lire tout au long de leurs études. De plus, il y a les enfants qui ont des problèmes de comportement et ceux qui ont des handicaps physiques ou mentaux, entre autres.

Selon une estimation plus prudente, il y aurait environ 15 p. 100 des enfants qui entreraient à l'école avec des difficultés cognitives. Au Canada, cela représente environ 45 000 nouveaux élèves chaque année. Les programmes pour chacun des enfants vulnérables coûteraient environ 500 \$ par mois ou 6 000 \$ par année, ce qui totaliserait environ 270 millions de dollars par cohorte. Si l'on multiplie ce chiffre par cinq, cela équivaut à environ 1,25 milliard de dollars pour répondre aux besoins des enfants vulnérables, seulement pour commencer.

We see a couple of paradoxes. The first is, in a way, trying to moderate Mr. Milligan's and Ms. Friendly's messages. The national longitudinal data followed cohort to cohort, shows that since the OECD report has come out all but two provinces have improved in their early childhood outcomes over the last 10 years. The exceptions are Saskatchewan and Quebec. In Saskatchewan it is in part because they have many more children from poor backgrounds. It is unclear exactly why this is in Quebec. I would not attribute it solely to the policy of a universal program.

When low-income countries move from a system of compulsory education up to grade 6 to a system of compulsory education to grade 8, they must develop curriculum very quickly for those extra two grades. They must hire staff and so on. It could be that in the long term the results in Quebec will improve. It may be that they staffed those programs quickly with staff that do not have the necessary training. There is a paradox there to which we ought to pay attention.

The other paradox is, although the OECD report clearly says that we are well behind in early childhood and care programs, our two provinces that participated at the Grade 3 and Grade 4 levels in the International Reading Literacy Study scored sixth highest out of 35 countries. In other words, we did very well.

In the Program for International Student Assessment, PISA, which is an assessment of 15-year-olds, we scored second in the world. Even the Canadians running the study were quite surprised, because for a long time we have been lagging behind countries like Sweden, Denmark and Norway, which were always held up as the great countries with great reading literacy. We have more or less maintained that position over the last few years. In some ways, it does not square. We must be doing something right that is associated with that.

That said, however, data from PISA indicates that, although we have relatively high scores and do not have a large gap between children from rich and poor families, we have an inordinately high percentage of children scoring at the lowest levels of literacy. To raise and level our achievement bar will require a concerted effort to bring up the scores of those most vulnerable children, who are not only children from poor families.

I will now move onto module 3 and start with the last slide.

I do not think about this in terms of one particular policy intervention being the cure-all. I do not think that the right question is whether we should have a universal early childhood and care program. I would urge the committee to think more broadly, that is, how we can best create a family-enabling society.

Nous constatons quelques paradoxes. Le premier vient nuancer un peu les messages de M. Milligan et de Mme Friendly. Les données longitudinales nationales portent sur plusieurs cohortes successives et montrent que depuis la parution du rapport de l'OCDE, toutes les provinces sauf deux ont amélioré leur bilan des dix dernières années au chapitre de l'apprentissage des jeunes enfants. Les exceptions sont la Saskatchewan et le Québec. En Saskatchewan, cela s'explique en partie parce qu'il y a beaucoup plus d'enfants qu'ailleurs qui viennent de milieux défavorisés. Pour le Québec, la raison n'est pas tout à fait claire. Je n'attribuerais pas cet échec seulement à la politique d'un programme universel.

Quand les pays à faible revenu abandonnent un système d'éducation obligatoire jusqu'à la sixième année au profit d'un système d'éducation obligatoire jusqu'à la huitième année, ils doivent élaborer très rapidement un programme pour ces deux années de plus. Ils doivent embaucher du personnel. Il se pourrait qu'à long terme, les résultats du Québec s'améliorent. Il se pourrait qu'il ait embauché rapidement du personnel n'ayant pas la formation voulue pour ces programmes. Il y a là un paradoxe auquel nous devons porter attention.

L'autre paradoxe, même si le rapport de l'OCDE expose clairement que nous sommes loin derrière au chapitre de nos programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, c'est que nos deux provinces qui ont participé aux tests de troisième et de quatrième année de l'étude internationale sur les compétences en lecture se sont classées au sixième rang sur 35. Autrement dit, nous avons obtenu de très bons résultats.

Dans le Programme international pour le suivi des acquis (le PISA), qui est une étude sur les jeunes de 15 ans, nous nous sommes classés au second rang au monde. Même les Canadiens qui effectuaient l'étude ont été très surpris, parce que pendant longtemps, nous avons traîné derrière des pays comme la Suède, le Danemark et la Norvège, qui ont toujours été considérés comme d'excellents pays pour les compétences en lecture. Depuis quelques années, nous avons plus ou moins maintenu cette position. D'une certaine façon, cela ne correspond pas avec les données. Nous devons bien réussir quelque part pour cela.

Cela dit, cependant, selon le PISA, même si nous avons des résultats relativement élevés et qu'il n'y a pas de grand écart entre les enfants de familles riches et ceux de familles pauvres, nous avons un pourcentage extraordinairement élevé d'enfants dont le niveau d'alphabétisation est au plus bas. Pour élever la barre, nous aurons besoin d'un effort concerté afin d'améliorer les résultats des enfants les plus vulnérables, qui ne viennent pas seulement de familles pauvres.

Je vais maintenant prendre le troisième module et commencer par la dernière diapositive.

Je ne pense pas à une forme d'intervention unique pour tous les problèmes. Je pense que la bonne question à nous poser n'est pas celle de savoir si nous devons nous doter d'un programme universel d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. J'incite les membres du comité à voir encore plus loin et à se demander comment nous pouvons créer une société qui donne du pouvoir à la famille.

Children need good quality care from the moment they get up in the morning until the time that they go to bed. There are two ways to provide that care. One way is to strengthen families; the other way is to provide substitute care outside the family. The two can go together quite nicely, but if you have one without the other, you have missed a big part of the child's day.

I have listed five types of interventions. People have often dichotomized them in terms of targeted and universal interventions. I tried to extend this in a paper I prepared for UNESCO.

What are some strategies for raising and levelling the learning bar? We can consider five types of interventions. I am not saying that one type is better than the others. It really depends on the nature of the community and the society.

One kind of intervention is what I call socio-economic status-targeted interventions. These are interventions aimed solely at children from poor families and also aimed at improving a particular outcome. If we are worried about language scores, what kind of programs can we use to improve them?

That has the effect not of raising the bar uniformly but of curling it up the bottom end, because nothing is being done to strengthen the outcomes of children from non-poor families.

One program that has received much publicity in the United States is that of David Olds and his colleagues who have provided substantial evidence that home visitation programs for mothers in low socio-economic circumstances, combined with parent training and support, have long-lasting effects on a wide range of children's outcomes.

Early childhood education and care programs can be targeted to low socio-economic status families, and there is great support in the literature suggesting that children from poor families benefit substantially from early childhood education and care programs. The literature also says that these are most effective when combined with parent training and support. When you think about what happens to children from the time they get up in the morning until the time they go to bed, you must think in those terms.

You could say the same thing about childhood obesity. I have done a lot of work in this area. We have so many programs for kids now. As a parent of three young children, we are driving to programs all the time.

The research says parents are more engaged with their children now than they were 20 years ago. They are spending an hour more per day, both mothers and fathers. For a father that is a doubling the time spent with children; mothers have gone up about one-third. Where is that time coming from? It is not out of parents' TV time; it is coming out of their sleep. Parents are sleeping less than they did 20 years ago. Yet, we have a very high percentage of childhood obesity.

Les enfants ont besoin de soins de bonne qualité depuis le moment où ils se lèvent le matin jusqu'au moment où ils se mettent au lit. Il y a deux façons de leur en donner. On peut renforcer les familles ou donner aux enfants des services d'appoint à l'extérieur de la famille. Ces deux solutions peuvent s'harmoniser sans heurt, mais sans une partie de l'équation, une bonne partie de la journée de l'enfant sera ratée.

J'ai dressé la liste de cinq types d'intervention. On établit souvent une dichotomie entre l'intervention ciblée et l'intervention universelle. J'ai tenté d'analyser cette question plus en profondeur dans un article que j'ai préparé pour l'UNESCO.

Y a-t-il des stratégies pour relever et uniformiser la barre de l'apprentissage? Examinons cinq types d'intervention. Je ne dis pas que l'un est meilleur que les autres. Tout dépend de la nature de la collectivité et de la société.

Il y a ce que j'appelle l'intervention ciblée sur le statut socioéconomique. Ce type d'intervention vise exclusivement les enfants qui viennent de familles pauvres et a aussi pour but d'améliorer un résultat particulier. Si l'on s'inquiète des compétences langagières, quel type de programme pouvons-nous utiliser pour les améliorer?

Cela a l'effet non pas de hausser la barre uniformément mais de la relever seulement pour les plus défavorisés, parce qu'on ne fait rien pour améliorer les résultats des enfants des autres familles.

Aux États-Unis, le programme de David Olds et de ses collègues a reçu beaucoup de publicité. Ceux-ci ont montré que les programmes de visites à domicile pour les mères ayant un statut socioéconomique défavorisé, combinés à une formation et à une aide parentale ont des effets durables sur de multiples résultats des enfants.

Les programmes de services éducatifs et de garde à l'enfance peuvent cibler les familles à statut socioéconomique défavorisé, et il y a beaucoup d'études qui laissent croire que les enfants des familles défavorisées profitent beaucoup des programmes de services éducatifs et de garde à l'enfance. Elles montrent aussi qu'ils sont encore plus efficaces lorsqu'ils sont combinés à une formation et à une aide parentale. Quand on pense à la vie de ces enfants à partir du moment où ils se lèvent le matin jusqu'au moment où ils se couchent le soir, il faut songer à tout cela.

On pourrait dire la même chose sur l'obésité infantile. J'ai beaucoup travaillé sur ce sujet. Il y a tellement de programmes pour les enfants de nos jours. En tant que parent de trois jeunes enfants, je suis tout le temps en train de les conduire ici et là pour participer à des programmes.

La recherche montre que les parents consacrent plus de temps à leurs enfants qu'il y a 20 ans. Ils y consacrent une heure de plus par jour, les mères comme les pères. Pour le père, le temps passé avec les enfants a doublé; pour les mères, il a augmenté d'un tiers environ. D'où vient ce temps? Il n'est pas pris sur le temps de télévision des parents, mais sur leur période de sommeil. Les parents dorment moins qu'il y a 20 ans. Pourtant, le pourcentage d'enfants obèses est très élevé.

Again, what has changed over 20 years is the amount of exercise kids get from when they get up in the morning to when they go to bed at night. If I asked this audience who walked to school when they were children, I think most of you would have. When I ask how many of you drive your kids to school, most drive their kids to school.

Another kind of program is summer learning programs. If you look at the gap in achievement outcomes for kids as they are making their way through school, about one-half of the gap happens during the school year. The other one-half happens during the summer months. Kids from middle-class backgrounds continue to improve their scores while kids from poor backgrounds go down.

Another kind of intervention is compensatory interventions. Compensatory interventions are directed towards poor families but not directed at any particular outcome. They are not saying let us tackle the obesity or early language problem. They are trying to compensate for socio-economic disadvantage. Transfer payments to poor families and breakfast or free lunch programs are examples of compensatory programs. There is strong evidence that these programs do not have a substantial effect on raising and levelling the learning bar or the gradient. What happens is it moves those kids along the socio-economic continuum a little bit. Their outcomes will go up but there is not a substantial increase across the board.

This is not to be taken as saying Douglas Willms is saying not to give money to the poor; I am not saying that. Just do not expect it to have a substantial effect on increasing learning outcomes.

Another type of intervention is performance-targeted programs, which target identified kids who have already fallen off track. You can identify them with good screening tools and say these are kids that need some kind of concerted intervention. That kind of approach both raises the bar and levels it.

In Canada, given the way outcomes are distributed, in most communities we need a strong emphasis on performance-targeted interventions.

The fourth type is universal interventions, which are interventions aimed at all children uniformly, which could be a universal early childhood education and care program. One example I like to use is *Sesame Street*, which was designed as a universal intervention. Probably everyone in this room has seen *Sesame Street*. A universal intervention is not aimed so much at equity but at raising the bar for everyone. Given the distribution of outcomes in Canada, we can benefit from good, strong universal interventions in tandem with performance-targeted interventions. Another example of a universal intervention is Canada's parental leave policy, or one could call the money that young families get as a universal intervention, but it is in some sense designed as a compensatory intervention.

Encore une fois, ce qui a changé depuis 20 ans, c'est la quantité d'exercice que font les enfants du lever au coucher. Si je vous demandais qui parmi vous se rendait à l'école à pied quand il était enfant, je pense que la plupart d'entre vous lèveriez la main. Si je vous demandais qui parmi vous conduisez vos enfants à l'école, la plupart d'entre vous lèveriez la main.

Il y a aussi les programmes d'apprentissage d'été. Environ la moitié de l'écart de rendement qui s'observe chez les élèves pendant leurs études se creuse pendant l'année scolaire. L'autre moitié de l'écart se creuse durant les mois d'été. Les enfants de la classe moyenne continuent d'améliorer leurs compétences, alors que les enfants de milieux défavorisés prennent du retard.

Il y a les interventions d'indemnisation. Ces interventions visent les familles pauvres mais n'ont pour but aucun résultat particulier. Ces interventions ne s'attaquent pas à l'obésité ou aux problèmes langagiers chez les jeunes enfants, par exemple. Ils essaient de compenser un désavantage socioéconomique. Les paiements de transfert aux familles pauvres et les programmes de petits déjeuners ou de dîners gratuits en sont des exemples. Beaucoup d'analyses rigoureuses nous portent à croire que ces programmes ne sont pas très efficaces pour élever et uniformiser la barre de l'apprentissage. Ils améliorent un peu le statut socioéconomique de ces enfants. Leurs résultats vont augmenter, mais pas énormément en général.

Cela ne veut pas dire que Douglas Willms dit qu'il ne faut pas donner d'argent aux pauvres, ce n'est pas ce que je dis. Je vous dis seulement de ne pas vous attendre à ce que cela améliore beaucoup les résultats en apprentissage.

Un autre type d'intervention, ce sont les programmes axés sur le rendement, qui ciblent des enfants ayant déjà de faibles résultats. On peut les recenser grâce à de bons outils d'examen et déterminer quels sont les enfants qui ont besoin d'une intervention concertée. Ce type de stratégie élève et uniformise la barre.

Au Canada, compte tenu de la répartition des résultats, il faut mettre beaucoup l'accent sur les interventions axées sur le rendement dans la plupart des collectivités.

Le quatrième type est celui de l'intervention universelle, qui vise tous les enfants uniformément, qui pourrait se traduire par un programme universel de services éducatifs et de garde pour les jeunes enfants. J'aime prendre l'exemple de l'émission *Sesame Street*, qui se veut une intervention universelle. Tout le monde ici a probablement déjà vu *Sesame Street*. L'intervention universelle ne vise pas tellement à augmenter l'équité, mais à hausser la barre pour tout le monde. Compte tenu de la répartition des résultats au Canada, nous pouvons bénéficier de bonnes interventions universelles solides, combinées à des interventions axées sur le rendement. Un autre bel exemple d'intervention universelle au Canada, c'est la politique de congés parentaux. On pourrait aussi penser à l'argent que les jeunes familles reçoivent, mais il s'agirait plutôt d'une intervention d'indemnisation, en quelque sorte, que d'une intervention universelle.

The last intervention, which is still relevant to early childhood education and care, is what I call inclusive interventions. Right now, we have about 7 per cent or 8 per cent of our schools in Canada where the average child in the school is living in poverty. In other words, we have created ghettos in some of our schools, where most of the children in the school come from families with low socio-economic status.

That is one of the dangers of what Ms. Friendly was saying, is that if you have targeted programs for poor children, then you end up concentrating poor children in poor settings. That can be problematic. Kids learn best from their peers. Not only that, when you have poor kids concentrated together, it is very hard for teachers to maintain high expectations, maintain parent support; all of those good things that make for a good quality school or setting.

Let me conclude by saying a bit about evaluation and research. I would not be true to my profession if I did not finish there. The NLSCY, National Longitudinal Study of Children and Youth, is a tremendous boon to researchers. It is a fantastic study, but in many ways is a blunt instrument. The data are collected biannually and the researchers do not get the data until usually two to three years later. There are very strict rules on how the data can be used, and they must be used in a certain research data centre and you have to make application to do it on a very specific project. Although it is great, it has its limitations.

What we need is more comprehensive monitoring at the provincial level, starting with children at birth. I think we can strengthen our age three-and-a-half year; in some provinces it is three years, in others three-and-a-half-year-olds. Frankly, we do not know how well we are doing.

Although I endorse most of the OECD recommendations, they were not based on direct assessment of data collected from children. They are talking about the processes that might lead to high outcomes, but they were not based on actual results of children.

UNICEF, and a big U.S. consortium, has really developed a consensus on what kinds of outcomes we should be dealing with. We need to look at children's general knowledge. I call it awareness of self and environment. It includes their behavioural and social development, cognitive development, language and physical development. We need tests that include objective items.

In some provinces children are being assessed when they enter kindergarten, but it is a subjective assessment. It asks teachers how well the kids fare with other kids their age. It is not an adequate measure for measuring growth. As kids move along, they might be in the bottom quartile amongst kids and remain there but still be making good progress. We need instruments that measure skills and say what skills kids have at age three and when

La dernière intervention, qui a toujours sa pertinence pour les services éducatifs et la garde des jeunes enfants, c'est ce que j'appelle l'intervention inclusive. En ce moment, dans 7 à 8 p. 100 des écoles du Canada, l'enfant moyen vit dans la pauvreté. Autrement dit, nous avons créé des ghettos dans certaines écoles, où la plupart des enfants viennent de familles ayant un faible statut socioéconomique.

C'est l'un des dangers de ce dont parlait Mme Friendly. Si l'on cible des programmes vers les enfants pauvres, on finit par concentrer les enfants pauvres dans des milieux pauvres. Ce peut être problématique. Les enfants apprennent le mieux de leurs pairs. De plus, quand les enfants pauvres sont concentrés, il est très difficile pour les enseignants de garder des attentes élevées, de continuer d'offrir du soutien aux parents et de faire toutes les bonnes choses qui contribuent à la bonne qualité de l'école ou du milieu.

J'aimerais terminer en vous parlant un peu de l'évaluation et de la recherche. Je ne ferais pas honneur à ma profession si je ne finissais pas par là. L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'ELNEJ, est un atout formidable pour les chercheurs. C'est une étude fantastique, mais de diverses façons, c'est une arme à double tranchant. On recueille des données tous les deux ans, et les chercheurs ne les obtiennent habituellement pas avant deux ou trois ans. Il y a des règles très strictes sur l'utilisation des données, et elles doivent être utilisées dans un certain centre de recherche auquel on présente une demande si l'on a un projet particulier. Si cette étude est fantastique, elle a aussi ses limites.

Nous avons besoin d'un système de surveillance détaillé à l'échelle provinciale, qui suivrait les enfants dès la naissance. Je pense que nous pouvons améliorer notre seuil de trois ans et demi; dans certaines provinces, il est de trois ans et dans d'autres, il est de trois ans et demi. Honnêtement, nous ne savons pas si nous allons bien.

Bien que j'endosse la plupart des recommandations de l'OCDE, je constate qu'elles ne se fondent pas sur l'évaluation directe de données sur des enfants. Elles portent sur des méthodes qui pourraient produire d'excellents résultats, mais non sur des résultats concrets chez les enfants.

L'UNICEF et un grand consortium des États-Unis sont parvenus à un consensus sur le type de résultats à cibler. Nous devons surveiller les connaissances générales des enfants. Je parle de la conscience du soi et de l'environnement. Cela comprend le comportement des enfants, de même que leur développement social, cognitif, langagier et physique. Nous avons besoin de tests fondés sur des critères objectifs.

Dans certaines provinces, on évalue les enfants quand ils entrent à la maternelle, mais cette évaluation est subjective. On demande aux enseignants comment les enfants se comparent aux autres enfants de leur âge. Ce n'est pas une mesure adéquate de la croissance. Au fur et à mesure qu'un enfant grandit, il peut faire partie du dernier quartile et y rester, mais tout de même faire de bons progrès. Nous avons besoin d'outils pour mesurer les

they enter school. That needs to be done in a very transparent way that provides results at the community level and also back to the individual level.

Finally, we need to use those kinds of results with an explicit link to social and educational policy, and use it to provide a framework for evaluation and research.

Senator Cochrane: I am looking at the examples of compensatory programs, Dr. Willms. The reason that schools began a breakfast program was not just for poor children. The breakfast programs in the schools were for the poor, but other children went as well. I can remember my own grandchildren were dying to go to this breakfast program. There was a mixture of children. The whole objective of starting this program was to raise the level of the learning bar. You are telling that it did not raise that level?

Mr. Willms: There is evidence of one study in Jordan where breakfast programs did not have a positive effect. Generally, they do not have strong effects because they are not really focused on learning skills.

It is fundamental that kids can make the transition from learning to read to reading to learn. They have to make that transition at Grade 2 or Grade 3. If they do not make that transition most will end up being struggling readers all the way through school. We have to get them from birth up to the end of Grade 3 to that transition of learning to read to reading to learn.

That is why I am careful to say that breakfast programs and other compensatory programs are not bad programs because no child should suffer the indignity of living in poverty and kids should not come to school hungry. They are good programs in and of themselves but do not expect them to have strong effects on raising the level of the learning bar. Someone could say that if kids are hungry they will not learn as well; I accept that.

Senator Cochrane: That was the argument.

Mr. Willms: I accept all that and certainly, you do not want kids to go hungry so I will not say scrap all breakfast programs, but that intervention will not raise the level of the learning bar.

The Acting Chairman: Senator Trenholme Counsell is the reason why we are here; it was her inquiry in the Senate that brought you people to this table today.

Senator Trenholme Counsell: Honourable senators and distinguished guests, this is very important, and we aspire to have a very important report, a very comprehensive report. What have you presented to us today will certainly be part of it.

I believe I am free to say that if you have other material that you have not brought today, your unique research papers or anything that you feel that is applicable to the subject we are addressing, we would appreciate receiving it as well. We have had one meeting and we will certainly incorporate all of the material

compétences et déterminer quelles sont les compétences qu'ont les enfants à l'âge de trois ans et quand ils entrent à l'école. Le tout doit se faire dans la transparence afin de produire des résultats à l'échelle de la collectivité et à l'échelle individuelle.

Enfin, nous devons utiliser ces résultats dans un rapport explicite avec la politique sociale et la politique d'éducation et pour concevoir un cadre d'évaluation et de recherche.

Le sénateur Cochrane : Je regarde des exemples de programmes d'indemnisation, monsieur Willms. Le programme des petits déjeuners n'est pas né dans les écoles seulement pour les enfants pauvres. Ce programme s'adressait aux enfants pauvres dans les écoles, mais d'autres enfants y ont participé aussi. Je me rappelle que mes propres petits-enfants se mourraient d'envie de participer au programme des petits déjeuners. Il y avait tout un mélange d'enfants. L'objectif de ce programme était d'élever la barre de l'apprentissage. Êtes-vous en train de nous dire qu'il ne l'a pas élevée?

M. Willms : Il y a un exemple d'étude en Jordanie selon laquelle des programmes des petits déjeuners n'ont pas eu d'effet positif. En règle générale, ils n'ont pas d'effets importants parce qu'ils ne sont pas véritablement axés sur les compétences en apprentissage.

Il est essentiel que les enfants puissent apprendre à lire, puis lire pour apprendre. Cette transition doit se faire en 2^e ou 3^e année. S'ils ne font pas cette transition, la plupart deviendront de mauvais lecteurs tout au long de leurs études. Nous devons les préparer dès la naissance jusqu'à la fin de la 3^e année pour qu'ils puissent apprendre à lire, puis lire pour apprendre.

C'est pourquoi je prends soin de dire que les programmes de déjeuner et d'autres programmes compensatoires ne sont pas mauvais, parce qu'aucun enfant ne devrait souffrir de l'indignité de vivre dans la pauvreté et ne devrait venir à l'école le ventre vide. Ce sont de bons programmes en soi, mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils contribuent énormément à relever le niveau d'apprentissage. On pourrait dire que les enfants n'apprennent pas aussi bien s'ils ont faim; j'en conviens.

Le sénateur Cochrane : C'était là l'argument.

M. Willms : J'en conviens, et on ne veut certes pas que les enfants aient faim, alors je ne dis pas qu'il faut éliminer tous les programmes de déjeuner, mais cette intervention ne relèvera pas le niveau d'apprentissage.

Le président suppléant : Le sénateur Trenholme Counsell est l'instigatrice de notre étude; c'est elle qui a demandé au Sénat de vous convoquer aujourd'hui.

Le sénateur Trenholme Counsell : Honorables sénateurs et distingués invités, il s'agit d'une étude très importante et nous avons l'intention de rédiger un rapport très important, très exhaustif. Vos témoignages y contribueront certainement.

Je suis libre de dire, je crois, que si vous avez d'autres documents que vous n'avez pas apportés aujourd'hui, vos rapports de recherche ou toute autre chose qui serait pertinente à notre étude, nous vous saurions gré de nous les envoyer également. Nous avons eu une réunion et nous allons intégrer

you brought to us today, but we would appreciate any other relevant material we would be able to use as we read and prepare our report.

I know Dr. Willms' work so well. This is a very comprehensive summary, Dr. Willms, of your work. Professor Friendly, I want to say — that is a good name for children, it is almost like a name for a television program — you have reassured us that the work of the OECD report is certainly substantive and important for Canadians to pay attention to. That was one reason why this question was asked: Is it a definitive report that we should study very carefully and take into consideration as we in Canada try to advance early childhood development and child care?

My second question is about quality. Professor Milligan, I am quite worried about the report, vis-à-vis Quebec, and I want to ask you two questions.

On page 5, you admitted that our work does not explicitly account for the quality of child care and I think, as parliamentarians, as legislators, as visionaries along with you, our goal is to have quality programs, whether it is educational programs or child care programs. I would like you to elaborate on that.

In addition, on page 6, I wonder if this is contradictory when you say, "The evidence for improved outcomes for children from disadvantaged families is generally speaking, empirically sound." It seems that is a positive part of your report concerning the Quebec child care program.

First, we have genuine concerns about behavioural outcomes with children. Second, we have a very large question about cognitive outcomes with children, which I do not believe you measured. Third, I think an admission that quality above all that, yes, for disadvantaged families there are positive outcomes.

First, I would like to know whether Ms. Friendly believes we should rely on the OECD evidence.

Ms. Friendly: Concerning the OECD, this particular study looked at early learning and child care. It does not regard early learning and child care as a magic bullet. This relates to what Mr. Willms is saying. It is part of family and education policy. It is an important part, but they consider other pieces of family policy important as well. Even I would never say that this is all we should be doing in family policy.

In fact, concerning child poverty, I thought there was a very good part of *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* where they said that there are different ways to approach child poverty.

One way is to alleviate the effects of poverty, which is kind of the Head Start approach. Here are children living in poverty and we give them a program and we expect, somehow, the effects to be alleviated, but they are still poor. They actually make the point that poverty really needs to be approached through, what they call, upstream measures, by which they mean other policies like a child benefit, a housing policy or other things. I want to be clear

tous les documents que vous nous avez apportés aujourd'hui, mais nous aimerions bien recevoir tout autre document qui pourrait être utile à la rédaction de notre rapport.

Je connais très bien les travaux de M. Willms, dont nous avons ici un résumé très complet. Madame Friendly, je tiens à vous dire — votre nom a de quoi plaire aux enfants et pourrait servir de titre à une émission de télévision — que vous nous avez montré que le rapport de l'OCDE est important et mérite l'attention des Canadiens. C'était l'une des raisons pour lesquelles cette question a été posée : est-ce un rapport qui fait autorité et que nous devrions étudier avec soin et prendre en considération alors que nous, au Canada, essayons de promouvoir le développement de la petite enfance et la garde des enfants?

Ma deuxième question porte sur la qualité. Monsieur Milligan, je suis préoccupée par ce que vous dites dans le rapport au sujet du Québec, et j'aimerais vous poser deux questions.

À la page 5, vous admettez que vos travaux ne tiennent pas compte explicitement de la qualité des services de garde et je crois qu'à titre de parlementaires, de législateurs, de visionnaires tout comme vous, notre objectif est d'avoir des programmes de qualité, que ce soit des programmes d'éducation ou de garderie. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

En outre, à la page 6, je me demande si ceci est contradictoire lorsque vous dites que les faits en ce qui a trait aux améliorations constatées pour les familles défavorisées sont davantage de nature empirique. Il me semble qu'il s'agit d'un aspect positif du programme de services de garde au Québec que votre rapport fait ressortir.

Premièrement, nous nous préoccupons des effets sur le comportement des enfants. Deuxièmement, nous nous interrogeons sur les effets cognitifs, que vous n'avez pas mesurés, je crois. Troisièmement, on admet que, par-dessus tout, il y a des effets positifs pour les familles désavantagées.

Tout d'abord, j'aimerais savoir si Mme Friendly croit que nous devrions nous fier aux constatations de l'OCDE.

Mme Friendly : Concernant l'OCDE, cette étude a porté sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, qu'elle ne considère pas comme une solution magique. Cela revient à ce que M. Willms a dit. L'éducation et la garde des jeunes enfants s'inscrivent dans une politique de la famille et de l'éducation. C'est une partie importante, mais d'autres dimensions de la politique familiale sont importantes également. Même moi, je ne dirai jamais qu'une politique familiale devrait se limiter à cela.

En fait, concernant la pauvreté chez les enfants, il y a une excellente partie dans le rapport *Petite enfance, grand défi II : éducation et structures d'accueil*, où on dit qu'il y a différentes façons d'aborder cette question.

On peut notamment atténuer les effets de la pauvreté, ce qui ressemble à l'approche de Head Start. Voici des enfants qui vivent dans la pauvreté et nous concevons un programme à leur intention et nous nous attendons à ce que les effets soient atténués, mais ils sont toujours pauvres. On dit qu'il faut aborder la pauvreté par des mesures en amont, c'est-à-dire d'autres politiques comme une prestation pour enfants, une politique du

that this particular thematic review was of early childhood education and care, but it is embedded in many other policies. That relates to what Mr. Willms is saying.

Should we take their word for it? Well, you never take anyone's word for anything in social science. Even a huge study is not the be-all and end-all; it is social science. When you accumulate work then you start thinking, maybe we think this.

It is very clear from the body of developmental psychology research that the quality of early childhood education and care programs are the important factor. There is a good review done by the National Academies of Science, which I referred to in my longer paper, where they say quality is one of the clearest known facts in developmental science; quality makes a difference. We know the quality of the child care program in Quebec is not great because we had a national study of quality that included Quebec. The quality was not great. They were working on the quality.

I have been doing a lot of work on the quality of child care programs; it is called *Quality by design: What do we know about quality in early learning and child care, and what do we think?* You do not just snap your fingers and say that you are going to have good quality; it is something that you have to work on and there are all kinds of structural factors that relate to it. One of the problems with the Quebec study was that the quality was not measured. The other thing is — and I have to say this because this has worried me since this study came out — that the analysis of the child outcome data in the study is of all children in Quebec who are in the NLSCY. At that particular time, I looked to see that 29 per cent of the children in Quebec, age 0 to 6 years, were in the child care program. Actually most of them were in regulated family child care, which has somewhat different effects than quality or non-quality centre-based child care.

I am not a data person, but I do know that the methodology of the data analysis, the difference of the differences approach, is a method used so you do not have selection factors.

There was a decision made that there would be no selection factors, that it include all the children in Quebec. It is interesting that of all the children in Quebec, there was no distinction made for the children who were in the child care program and who would have been affected by the program, unless you want to infer that somehow the child care program affected the air quality in Quebec or something like that.

I just want to put this forward that this is yet another study. There are many studies on the effects of different kinds of child care on children. Researchers use different methodologies. You can criticize them and discuss them, but some studies are carried forward as the most important. There is an interesting finding in this study. One might say: What was it about Quebec at that particular time? There were probably other things happening besides the child care policy.

logement, et cetera. Je tiens à préciser que cette étude thématique portait sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, mais cela s'inscrit dans bien d'autres politiques. On rejoint ici ce que M. Willms disait.

Devrions-nous nous fier à cette étude? Eh bien, vous ne prenez jamais personne sur parole en sciences sociales. Même une étude d'envergure n'offre pas de solution à tous les problèmes; nous parlons de sciences sociales. Lorsque vous accumulez des résultats, alors vous pouvez commencer à dégager certaines conclusions.

D'après la recherche en psychologie du développement, il est évident que la qualité des programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants est un facteur clé. Une excellente étude a été effectuée par le National Academies of Science, dont j'ai fait référence dans mon document plus volumineux, qui dit que la qualité est l'un des faits les mieux connus en science du développement; la qualité fait vraiment une différence. Nous savons que la qualité du programme de services de garde au Québec n'est pas élevée puisque nous avons eu une étude nationale de la qualité qui incluait le Québec. La qualité n'était pas élevée. C'est ce qui était ciblé.

J'ai mené beaucoup de travaux sur la qualité des programmes de services de garde; mon rapport s'intitule *Quality by design : What do we know about quality in early learning and child care, and what do we think?* La qualité n'apparaît pas simplement en claquant des doigts; vous devez y travailler et il existe toutes sortes de facteurs structuraux en jeu. Un des problèmes liés à l'étude du Québec, c'est que la qualité n'a pas été mesurée. L'autre chose — et je dois le dire parce que cette question me préoccupe depuis la publication des résultats de cette étude —, c'est que l'analyse des données sur les effets porte sur tous les enfants au Québec qui sont inclus dans l'ELNEJ. J'ai vu que 29 p. 100 des enfants du Québec, de zéro à six ans, faisaient partie du programme de services de garde. En fait, la plupart faisaient partie d'un service de garde en milieu familial réglementé, ce qui a des effets quelque peu différents des garderies en établissement de bonne ou de mauvaise qualité.

Je ne suis pas férue en données, mais je sais que la méthodologie de l'analyse des données est une méthode où vous n'avez pas de facteurs de sélection.

La décision a été prise de ne pas utiliser de facteurs de sélection afin d'inclure tous les enfants du Québec. Chose intéressante, de tous les enfants au Québec, on n'a fait aucune distinction pour les enfants qui faisaient partie du programme de services de garde et qui auraient été touchés par ce programme, à moins de déduire que le programme de services de garde a des répercussions sur la qualité de l'air au Québec ou pareille chose.

J'aimerais simplement souligner qu'il s'agit là d'une autre étude. Il y a de nombreuses études sur les effets de différents types de services de garde sur les enfants. Les chercheurs utilisent diverses méthodologies. Vous pouvez les critiquer et en discuter, mais certaines études semblent être les plus importantes. Cette étude comporte une conclusion intéressante. On pourrait dire : que se passait-il au Québec à ce moment-là? Il y avait probablement autre chose que la politique sur les services de garde.

If I were conducting the study — and I am not an economist, so I would not be conducting this particular study — I would look at the difference between the children in the child care program and the children not in the child care program, which data is in the NLSCY, by the way. One could look at this many ways. There is a huge body of research in this area. The OECD is a comprehensive policy study. That is why it is important. It is the only real comparative study, but there is much empirical research.

Mr. Milligan: I will try to be brief but also speak slowly; it is a challenge. I will see if I can square that circle. Thank you for the questions from the senator and also from Ms. Friendly.

First, regarding quality, I agree with everyone here. My interpretation of the research is certainly that quality of child care matters in terms of outcomes for children. From an economist's point of view, Ms. Friendly spoke about markets not working well for child care. I agree with her to a certain extent on that point. Markets work well when people are willing to pay for something that costs more and is worth more. Much expert evidence suggests that quality matters for children for their long-term development. What is interesting is that much of the economic evidence suggests that parents are not willing to pay more for a higher-quality program. Given the choice between a more expensive and a less expensive program, with different quality levels — the experts determine one to be higher quality than the other — parents do not seem to be willing to pay more and that is where the market system breaks down.

It is interesting to talk about quality to an economist. Expert opinion says that you should pay more for quality because there are great potential benefits, but parents are not willing to pay for it. There is a difference between expert opinion and what parents think. I do not know the right answer, but it is interesting to think about how to close that gap, to have parents recognize the importance of quality. That would be one way to go.

In the study I conducted, the question came up about how we accounted for quality. To be clear, when I said that we did not account for quality, I meant that we did not observe for every individual in our data set what the quality level was of the child care they attended, if they attended.

What this means is that we could not say that within Quebec, the problems, if there were problems, were in the high-quality or the low-quality child care centres. The methodology we used allows us to compare, on average, what happened in Quebec to what happened in other provinces. In our estimates, we embody the average quality level in Quebec. It is not that we are not looking at quality at all. To interpret our evidence, it says what happens on average if you had a certain quality level of child care in Quebec. As Ms. Friendly mentioned, perhaps there are some problems with the quality levels in Quebec. Actually, there is research by Christa Japel and co-authors that looks at that issue.

Si je menais l'étude — et je ne suis économiste, alors je ne mènerais pas cette étude précise — je me pencherais sur la différence entre les enfants faisant partie du programme de services de garde et les autres, qui ont été inclus dans l'ELNEJ, soit dit en passant. On pourrait examiner cette question de nombreuses façons. Il y a une foule de travaux de recherche dans ce domaine. L'OCDE a mené une étude complète sur les politiques. C'est pour cette raison qu'elle est importante. Il s'agit de la seule véritable étude comparative, bien qu'elle comporte beaucoup de données empiriques.

M. Milligan : Je vais essayer d'être bref, mais de parler lentement; c'est un défi. Je vais voir si je peux faire la quadrature du cercle. Je remercie le sénateur et Mme Friendly de poser ces questions.

Premièrement, concernant la qualité, je suis d'accord avec tout le monde ici. D'après ce que je comprends de la recherche, la qualité du service de garde a un effet sur les enfants. D'un point de vue économique, Mme Friendly a dit que les marchés ne donnaient pas de bons résultats pour les services de garde. Je suis d'accord avec elle dans une certaine mesure. Les marchés donnent de bons résultats lorsque les gens sont prêts à payer quelque chose qui coûte et qui vaut plus. Les experts ont démontré que la qualité avait une importance pour le développement à long terme des enfants. Chose intéressante, beaucoup de données économiques montrent que les parents ne sont pas prêts à payer davantage pour un programme de meilleure qualité. Lorsqu'ils ont le choix entre un programme plus coûteux et un programme moins coûteux, offrant des niveaux de qualité différents — la qualité étant définie par les experts — les parents ne semblent pas prêts à payer davantage, et c'est là où le système de marché s'effondre.

C'est intéressant de parler de qualité à un économiste. Un expert vous dira que vous devriez payer davantage pour obtenir un service de qualité parce qu'il offre de grands avantages, mais les parents ne sont pas prêts à payer pour cela. Il y a une différence entre l'opinion d'un expert et celui des parents. Je ne connais pas la solution, mais il est intéressant de réfléchir à la façon de réduire cet écart, d'amener les parents à reconnaître l'importance de la qualité. Ce serait une piste de solution.

Dans l'étude que j'ai menée, on s'est demandé comment on allait tenir compte de la qualité. Lorsque j'ai dit qu'on n'en avait pas tenu compte, je voulais dire qu'on n'a pas observé pour chaque individu visé par l'étude quel était le niveau de qualité du service de garde qu'il a fréquenté, s'il en a fréquenté un.

Autrement dit, on ne peut pas dire qu'au Québec, les problèmes, s'il y en avait, se trouvaient dans des garderies de bonne ou de mauvaise qualité. La méthodologie qu'on a utilisée permet de comparer, en moyenne, ce qui s'est passé au Québec par rapport aux autres provinces. Dans notre étude, nous tenons compte du niveau de qualité moyen au Québec. Il ne faut pas penser que nous ne regardons pas du tout cet aspect. Pour interpréter nos données, notre étude dit ce qui se passe en moyenne si vous avez un service de garde d'un certain niveau de qualité au Québec. Comme Mme Friendly l'a mentionné, les niveaux de qualité au Québec posent peut-être problème. En fait, Christa Japel et d'autres auteurs ont mené une recherche sur la question.

Finally, on the point of quality, as Professor Willms was saying, we acknowledge in our longer research paper that there is a potential explanation for our results, that what we are observing is the transition to a new program. As was mentioned, it is a hard task to build a universal child care program from scratch, and perhaps what we are seeing is a transition. A possible interpretation is that over the long run employees could get better at their jobs.

I mentioned that the empirical evidence seems clear that children from adverse backgrounds benefit from these kinds of interventions. I was referring not necessarily to my research but to the broad research that I have read and interpreted. In general, across the research, evidence for interventions for at-risk children is quite strong. What was unique about our study is that we saw that a lot would happen to not-at-risk children. In Quebec, the subsidies in place before the \$5-a-day program was introduced were quite substantial. There was not actually a change in the price of child care for more-at-risk families, and a bigger change for middle-class families.

Regarding cognitive outcomes, to be clear about that, we were not able to study that in our data set, but evidence from other research suggests that school readiness and cognitive outcomes are better for children in early childhood programs.

The Acting Chairman: There is the bell, which will ring for 15 minutes. We will go over to the Senate and vote at 5:30. We should be back at 5:40, and we will have another 40 minutes for discussion. It is important to do that, and we appreciate your being here. Thank you.

The committee suspended.

The committee resumed.

The Acting Chairman: Welcome back, senators, and our distinguished guests. We have another 35 minutes. There are people who have to leave for voting again for a parliamentary association. You see how busy the Senate is.

Senator Cordy: Thank you to each of you for coming today. For those of us who remained in the work force, we remember what it was like. My whole life revolved around child care. At one time, my husband suggested that we buy another house and I said that we could not because our child care provider lived close to where we were and we did not have a guarantee that she would follow us to the new home. We based our decision on our day care provider. However, children do grow up.

One question I have involves research and looking for evidence to say that we need so many child care spaces. We have a great deal of anecdotal evidence. People tell me it is not the monthly expenses so much as the guarantee of a child care provider. Another couple told me that they had to turn down a promotion in Toronto because the waiting list for a child care provider was

Enfin, sur la question de la qualité, comme M. Willms l'a dit, nous reconnaissons dans notre rapport de recherche complet que nos résultats peuvent peut-être s'expliquer du fait que nous observons une transition vers un nouveau programme. Comme on l'a mentionné, il est difficile de mettre sur pied un programme universel de service de garde à partir de rien, et ce que nous observons est peut-être une transition. On pourrait dire qu'à long terme, les employés pourraient mieux s'acquitter de leurs tâches.

J'ai dit que les données empiriques semblent montrer clairement que les enfants provenant de milieux défavorisés profitent de ce type d'intervention. Je faisais référence non seulement à mes travaux de recherche, mais à l'ensemble des rapports de recherche que j'ai lus et interprétés. En général, toutes les recherches donnent des résultats très probants pour les enfants à risque. Ce qui était particulier à notre étude, c'est que nous avons vu que beaucoup de choses arriveraient aux enfants qui ne sont pas à risque. Au Québec, les subventions en place avant le programme de garde à 5 \$ étaient passablement importantes. Le prix du service de garde n'a pas beaucoup changé pour les familles plus à risque, tandis qu'il a beaucoup changé pour les familles de la classe moyenne.

Concernant les effets cognitifs, disons clairement que nous n'avons pas été en mesure d'étudier cet aspect avec nos données, mais d'autres recherches montrent que la préparation de l'enfant à l'école et les effets cognitifs étaient meilleurs chez les enfants inscrits aux programmes de la petite enfance.

Le président suppléant : On entend la sonnerie, qui durera 15 minutes. Nous allons nous rendre au Sénat et voter à 17 h 30. Nous devrions être de retour à 17 h 40 et nous aurons encore 40 minutes de discussion. Il est important de faire cela, et nous vous savons gré d'être ici. Merci.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

Le président suppléant : Bienvenue de nouveau, mesdames et messieurs les sénateurs et distingués invités. Il nous reste 35 minutes. Certaines personnes doivent partir pour voter encore une fois pour une association parlementaire. Vous voyez à quel point les sénateurs sont occupés.

Le sénateur Cordy : Merci à chacun des témoins d'être venu aujourd'hui. Celles d'entre nous qui sont restées sur le marché du travail se rappellent ce que c'était. Toute ma vie a été centrée sur les services de garde. À un moment donné, mon époux a proposé que nous achetions une autre maison et j'ai dit que nous ne le pouvions pas parce que notre gardienne d'enfant vivait près de chez nous et que nous n'avions pas la certitude qu'elle nous suivrait à l'autre endroit. Nous avons pris notre décision en fonction de notre gardienne. Toutefois, les enfants finissent par grandir.

Je me pose une question au sujet de la recherche et des données que nous avons pour dire que nous avons besoin d'un nombre déterminé de places en garderie. Nous avons beaucoup de données empiriques. Les gens me disent que le problème, ce n'est pas tant les dépenses mensuelles que la garantie d'avoir une gardienne. Un autre couple m'a dit qu'ils avaient refusé une

six months. They did not have any family members living in Toronto, so they had to turn down the promotion. These are realities of child care. Do we have data on supply and demand for child care spaces in Canada?

Ms. Friendly: There is really nothing that you could call data, unless you assume that the number of children who might need or demand child care includes all Canadian children. Then there probably are all kinds of shades in there.

As part of the bilateral agreements, the provinces were going to collaborate on many things and one of them was a plan for data for monitoring. There was money put aside for it; however, that was axed with the rest of it. I am the person who has collected that information from the provinces all these years, but the reason I am not at the University of Toronto anymore is because the funding is gone. There will not be even that kind of data.

This is a huge problem, because if we want to make policy or have a system we need basic data about exactly the kind of things to which you referred. We need data about the programs and their characteristics. We also need a program of research. Mr. Willms is talking about a research agenda.

This has been made as a recommendation for years, but even the kinds of studies that have been funded will not be funded anymore because the program has been changed and it is no longer funding research. The absence of basic research data and monitoring is an enormous problem for policy making. Anyone in the field would tell you that.

Mr. Willms: I agree that we do not have sufficient data. We do not have a national study on early childhood education and care. We have our National Longitudinal Study of Children and Youth, but that is something quite different. It does not look in enough detail at what kinds of programs children are in, nor does it look at the kind of supply-and-demand issues you are talking about.

Mr. Milligan: It would be rare to find a researcher who does not say we need more data, so I will join the crowd and say definitely more data would be good. Ms. Friendly has done a good job of pulling together policy-related data and other data through the years with her organization.

Relating to labour force participation of mostly mothers, one part of our study we should make clear is that the price of child care is a barrier to participation of mothers in the workplace. There has been an increase in participation by young mothers in Quebec since the introduction of the program.

Senator Cordy: One of the other challenges is recruiting and retaining child care staff. The fact is that we need good-quality child care workers. In order to retain the quality workers, we have to be willing to pay them and that is not happening. This is a major challenge. We must value child care workers and the work they do. In my opinion, when we start to value their work we will compensate them accordingly.

promotion à Toronto parce que la liste d'attente en garderie était de six mois. Ils n'avaient aucune famille à Toronto, alors ils ont dû renoncer à la promotion. Ce sont les réalités entourant les services de garde. Avons-nous des données sur l'offre et la demande en services de garde au Canada?

Mme Friendly : Il n'y a pas vraiment de données, à moins que vous présumiez que ce sont tous les enfants canadiens qui pourraient nécessiter un service de garde. Il faudrait probablement apporter ici toutes sortes de nuances.

Dans le cadre des ententes bilatérales, les provinces devaient collaborer sur plusieurs fronts, dont l'élaboration d'un plan visant des données de contrôle. Une certaine somme d'argent avait été mise de côté à cet égard; toutefois, on a sabré dans ce budget comme dans le reste. Je suis celle qui a recueilli cette information des provinces pendant toutes ces années, mais je ne suis plus à l'Université de Toronto parce que le financement a disparu. Il n'y aura même pas ce type de données.

C'est un énorme problème, parce que si nous voulons élaborer une politique ou mettre un système en place, il nous faut des données de base pour savoir exactement le genre de chose dont vous parlez. Il nous faut des données sur les programmes et leurs particularités. Il nous faut aussi un programme de recherche, comme le dit M. Willms.

Cette recommandation a été formulée pendant des années, mais même les études qui avaient été financées ne le seront plus, parce que le programme a été modifié et ne finance plus la recherche. L'absence de données de recherche de base et de contrôle constitue un problème énorme pour l'élaboration des politiques. Tout le monde dans le domaine vous le dira.

M. Willms : Je suis d'accord pour dire que nous n'avons pas de données suffisantes. Nous n'avons pas d'étude nationale sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. Nous avons l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, mais c'est passablement différent. Elle ne comporte pas assez de détails sur les programmes dans lesquels les enfants se trouvent, et elle ne porte pas non plus sur les questions d'offre et de demande dont vous parlez.

M. Milligan : Ce serait étonnant qu'un chercheur ne dise pas qu'il faut plus de données, alors je me joins aux autres pour dire que ce serait bien d'avoir plus de données. Mme Friendly a fait un excellent travail en recueillant des données sur les politiques et autres choses au fil des années, avec son organisation.

Concernant la présence sur le marché du travail de la plupart des mères, notre étude montre notamment que le prix des services de garde est un obstacle à la participation des jeunes mères sur le marché du travail. Cette participation a augmenté au Québec depuis la mise en place du programme.

Le sénateur Cordy : Le recrutement et le maintien du personnel de garderie constituent un autre défi. Nous avons besoin de bons travailleurs en garderie. Pour retenir les bons travailleurs, nous devons être prêts à les payer, et ce n'est pas ce que nous faisons. C'est un grand défi. Nous devons valoriser les travailleurs en garderie et le travail qu'ils font. À mon avis, c'est à ce moment-là que nous allons les rémunérer en conséquence.

Mr. Milligan: One thing that is interesting about what Professor Willms is calling the “Quebec paradox” is that there is another paradox. As I understand it, the quality regulations became more stringent in Quebec with the introduction of the new family policy. For example, the proportion of staff required to have some kind of certification or diploma in early childhood education went from one-third of staff to two-thirds of staff. That is higher quality.

The wages of Quebec child care workers have gone up quite a bit relative to the rest of the country since the introduction of the program. They are paid more and are better trained, yet it seems that the quality has not done so well. I throw that out there to the other panellists. This seems like the core of the question.

Ms. Friendly: The first quality study was conducted before the training requirements were changed and the two other studies were conducted after the requirements were changed. I want to emphasize that to have good quality programs the early childhood educators are really important; they are at the core of the program. However, you do not get better quality by raising people’s wages even a dollar an hour. The OECD is very good on discussing this where how you get quality in early childhood programs is much more of a process that has many components. You are right that the human resources are critical but it is not all there is to it.

Unless there is some kind of an approach to it, as long as they are out there, this is Mary’s child care centre, and this is Julie’s child care centre and whatever, it is not part of anything.

Think about what the school system would be like if schools were completely disembodied private entities struggling along by themselves. That is not how we manage the school systems. We are aware of many aspects of approaches to quality, which very much includes the child care workers, but you cannot pay them more money unless it is publicly funded. Parents do not have the money.

Senator Cochrane: In regards to that same topic, the recruiting and the retaining of staff, is this something that is unique to Canada or does the EU have the same concern?

Ms. Friendly: It varies. There are some countries where people who work in early childhood education are well-paid, well-educated and they do not leave, like in the system in France. In countries like the United States it is probably worse than it is in Canada, from the available data. It depends on who you are attracting. This is the most studied problem in child care.

There was a sector council set up as a result of a five-year study of the human resources and they are doing a lot of research. It is not that the answers to these problems are not known. Retention and recruitment is an enormous problem. In some provinces where they want to improve and expand, like Manitoba, for example, they cannot get people who meet their requirements. The Canadian requirements are not that high. They have been getting higher. Almost all of the provinces have been improving

M. Milligan : Ce qui est intéressant à propos de ce que le professeur Willms appelle le paradoxe du Québec, est qu’il y a un autre paradoxe. Si je comprends bien, la réglementation sur la qualité est devenue plus rigoureuse au Québec avec l’arrivée de la nouvelle politique sur la famille. Par exemple, la proportion du personnel devant avoir une certification ou un diplôme en éducation de la petite enfance est passée du tiers aux deux-tiers. C’est une norme de qualité plus élevée.

Le salaire des travailleurs en garderie au Québec a augmenté passablement par rapport au reste du pays depuis la mise sur pied du programme. Ils sont mieux rémunérés et mieux formés, et pourtant il semble que la qualité n’ait pas suivi. Je lance cela aux autres témoins. Il semble que ce soit là le cœur de la question.

Mme Friendly : La première étude sur la qualité a été menée avant que les exigences en matière de formation ne changent et les deux autres études ont été menées après ce changement. J’aimerais souligner que pour avoir un programme de bonne qualité, les éducateurs sont très importants parce qu’ils sont au cœur du programme. Toutefois, ce n’est pas en relevant le salaire des gens, même d’un dollar l’heure, que vous obtiendrez un service de meilleure qualité. L’OCDE dresse un très bon portrait de cette question et explique comment la qualité des programmes de la petite enfance découle davantage d’un processus comportant de nombreux volets. Vous avez raison de dire que les ressources humaines sont primordiales, mais ce n’est pas tout.

À moins que l’on adopte une approche quelconque à cet égard, il n’y aura que des garderies isolées qui ne seront rattachées à aucun système.

Songez à ce que serait le système scolaire si les écoles étaient des entités privées complètement désincarnées, qui devaient se débrouiller seules. Nous ne gérons pas les systèmes scolaires de cette façon. Nous sommes conscients que la qualité comporte de nombreux aspects, parmi lesquels se trouvent bien sûr les travailleurs de la petite enfance, mais vous ne pouvez pas leur offrir un meilleur salaire s’il n’y a pas de financement public. Les parents n’ont pas cet argent.

Le sénateur Cochrane : Sur le même sujet, le recrutement et le maintien du personnel, ce problème est-il particulier au Canada ou existe-t-il également aux États-Unis?

Mme Friendly : Cela dépend. Dans certains pays, comme en France, les travailleurs de la petite enfance sont bien rémunérés et bien formés et restent en poste. Dans d’autres pays comme aux États-Unis, la situation est probablement pire qu’au Canada, d’après les données dont nous disposons. Tout dépend des personnes que vous attirez. C’est le problème le plus étudié dans le domaine des services de garde.

Un conseil sectoriel a été établi par suite d’une étude quinquennale des ressources humaines et il effectue beaucoup de recherches. Les solutions à ces problèmes ne sont pas inconnues. Le maintien en poste et le recrutement constituent un énorme problème. Dans certaines provinces où l’on souhaite améliorer et accroître les services, comme au Manitoba, on ne peut recruter les personnes qui répondent aux exigences. Les exigences au Canada ne sont pas si élevées. Elles ont été relevées. Presque toutes les

their training requirements. In and of itself, it is not enough to get the quality better and get people to come into the field and stay. Why would you if you are going to make the minimum wage?

Senator Cordy: You hit the nail on the head when you said it is more than just the salary. I was an elementary school teacher and it is more than just the salary. It is that you feel your career is valued, if there is a national action plan, call it whatever you will. I agree with comments and I am not sure that you realize you were making them but it is far more. It is all-encompassing but it is the value of what is going on.

Ms. Friendly: It is the value and what it is you are doing and who your co-workers are and all of those kinds of things. I would say we have too much of a policing mentality. We have a tendency to say that this one is really terrible quality child care. Yes, something should be done about it but that is a public policy question. Why do we have this very poor quality child care? Why do we have mediocre child care?

I was on a phone-in show the other night in Toronto and child care was the topic; what a surprise. It was about this *Toronto Star* exposé, which I used in my piece, which is terrible in a way. People were phoning in and almost all were in favour of public funding for child care. One guy said that the main barrier to having access to quality child care is government policy. That is true. The problem is government policy, either the policy that exists or the absence of it. I would say that is true at the provincial level generally and the federal level.

Senator PÉpin: I am pleased to see you again Ms. Friendly as we have not seen each other or worked together for 25 years. I remember organizing the first National Conference on Child Care in Winnipeg in 1983 because Quebec had child care and I wanted all the other mothers and women across the country to organize and get child care services. To say that, my God, we have to start all over again.

I must admit that I am puzzled and concerned about your report, Mr. Milligan. I am concerned that the child care system in Quebec is so bad. I understand we can make errors, but your report speaks of increased violence in children placed in child care from zero to four years. You say that children's behaviour becomes more aggressive and they become more hyperactive. You say a measure of social and motor development gets worse and children's health, as assessed by the parents, gets worse.

I do not know when or in which region of Quebec you conducted the study. I have three granddaughters who went to child care centres in Quebec, all of them were under four years of age, and my God, they bloomed. They were so pleased and enjoyed the day care centre.

provinces ont augmenté leurs exigences en matière de formation. En soi, ce n'est pas suffisant pour améliorer la qualité et pour attirer des gens dans le domaine et les inciter à rester. Pourquoi le feriez-vous si vous savez que vous ne toucherez que le salaire minimum?

Le sénateur Cordy : Vous avez parfaitement raison lorsque vous dites que c'est bien plus qu'une question de salaire. Je peux vous le confirmer en tant qu'ancienne institutrice. Si on met en place un plan d'action national, ou appelez-le comme vous voulez, les gens sentiront que leur travail est apprécié. J'adhère à ce qui a été dit, même si vous semblez ne pas réaliser que cela vient de vous. C'est un ensemble complet, mais c'est une question de valeur.

Mme Friendly : La valeur de votre travail et celle de vos collègues et de tout le reste. Je dirais que nous avons tendance à trop vouloir contrôler. C'est d'ailleurs pourquoi nous critiquons la qualité des services de garde. Oui, parfois il faut agir, mais c'est une question de politique publique. Pourquoi nous retrouvons-nous avec des garderies de qualité médiocre?

L'autre soir, j'ai participé à une tribune téléphonique à Toronto qui portait sur les services de garde; quelle surprise! On réagissait à l'article du *Toronto Star* auquel j'ai fait allusion dans mon mémoire et qui, d'une certaine manière, brosse un tableau très noir de la situation. Les gens qui téléphonaient étaient presque tous en faveur du financement public des garderies. Quelqu'un a même dit que les politiques gouvernementales étaient ce qui nuisait le plus à l'accès aux services de garde. C'est vrai. Le problème réside dans l'existence ou l'absence de politiques du gouvernement. Je dirais que c'est le cas tant au niveau provincial que fédéral.

Le sénateur PÉpin : Madame Friendly, je suis heureuse de vous revoir après 25 ans. Je me souviens d'avoir organisé, en 1983, la première Conférence nationale sur les services de garde à Winnipeg parce que je voulais que les mères partout au pays se mobilisent pour demander la création de garderies, à l'instar du Québec. Mon Dieu, dire que c'est tout à recommencer.

Je dois avouer que votre rapport me laisse perplexe et m'inquiète, monsieur Milligan. J'ai du mal à croire que le système de garderies au Québec soit si mauvais. Je comprends que nous puissions faire des erreurs, mais d'après votre rapport, les enfants de zéro à quatre ans placés en garderie affichent un comportement de plus en plus violent. Ils deviennent plus agressifs et plus hyperactifs. Vous dites aussi que les développements social et moteur des enfants se détériorent, de même que la santé des enfants, d'après l'évaluation qu'en font les parents.

J'ignore à quel moment ou dans quelle région du Québec vous avez mené cette étude. J'ai trois petites-filles qui ont été dans des garderies au Québec lorsqu'elles avaient moins de quatre ans. Elles ont adoré leur expérience et se sont épanouies pleinement.

The cost at the day care centres has gone from \$5 to \$7 per day. What is the major problem? What should they correct? I must admit it is one of the worst reports I have ever seen. I am really worried about it.

Mr. Milligan: Thank you very much for the questions. First, our findings for day care services are not bad in Quebec relative to the rest of the country. After the introduction of the program for families of children who are eligible, things got worse in Quebec relative to the rest of the country. For example for some of the measures the rest of Canada may have been at some level and Quebec may have been at a better level but the gap closed. It may be that Quebec is still better than the rest of Canada but is not as adventurous as it was before. The gap between the rest of Canada and Quebec may have closed. I would not make a broad statement that Quebec is worse than the rest of Canada. It trended worse through the introduction of the program.

Second, it is important to emphasize that many measures became worse but we do not analyze whether people reached dangerous levels. For example, for some of these measures, if you reach a certain threshold, the child becomes at risk for health or future development problems. We do not look at that. We say it moved in the wrong direction. We cannot predict that there will be a big deterioration in the future.

You mentioned the example of the children in your family having done very well. I have some friends whose family is in Quebec and have said the same thing. I am not surprised by that at all. One point to keep in mind is that child care is only one part of a child's environment. It is not just the child care environment but also the family environment that matters. Children who have great interactive parents will do well.

My final point is on the behavioural deterioration. We did not expect it and we were troubled to find it as well. Unfortunately, there is quite a strong resonance for this in the international literature. Many studies in different countries using different data sets have also found these behaviour problems of increased aggression of young children who spend a long time away from their parents. This is emerging in the literature and is not unique to Quebec.

Senator Pépin: You say young children are becoming more aggressive because they are away from their parents. Maybe it depends on the people who are with them when they are young. Maybe they are having other personal difficulties, and we blame that on the system. After listening to the three of you, one of my priorities would be training and educating parents because it starts at home. Next, we need better child care centres and staff. When we say that children are sometimes more aggressive, I agree maybe they are not in the right centre, but maybe they have a family with problems and those problems are reflected in the children. When I look at that issue, I realize that we should be

Les frais de garde sont passés de 5 à 7 \$ par jour. Quel est le problème majeur? Que devrait-on corriger? Sincèrement, c'est l'un des pires rapports que j'ai lus jusqu'à présent, et je suis très inquiète.

M. Milligan : Merci beaucoup pour vos questions. Tout d'abord, le portrait que nous avons dressé des services de garde n'est pas si sombre au Québec par rapport aux autres provinces. La situation a empiré au Québec, contrairement au reste du pays, à la suite de l'implantation du programme visant à aider les familles à faible revenu. Par exemple, le Québec peut avoir été dans une meilleure position en ce qui concerne certaines initiatives, mais aujourd'hui, l'écart entre cette province et le reste du Canada se rétrécit. Il se peut que la situation au Québec soit plus enviable, mais cette province ne se démarque plus autant des autres. Il n'y a plus vraiment d'écart. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'au Québec, c'est pire qu'ailleurs, mais la situation s'est envenimée depuis la mise en place du programme.

Ensuite, il est important de dire que même si les résultats, à bien des égards, se sont détériorés, nous n'avons pas examiné la mesure dans laquelle il y a eu un changement dans la proportion d'enfants ayant dépassé les seuils jugés dangereux d'après les variables. Par exemple, nous n'avons pas déterminé si un enfant était davantage susceptible d'éprouver des problèmes de santé ou de développement s'il franchissait un certain seuil. Nous voyons que la situation prend une mauvaise tournure, mais nous ne pouvons pas prévoir si elle continuera de dégénérer.

Vous avez parlé de vos petits-enfants qui ont eu une belle expérience. J'ai des amis au Québec qui m'ont dit la même chose. Cela ne me surprend pas du tout. Cependant, ne perdons pas de vue que les garderies ne sont qu'un aspect du milieu dans lequel évoluent les enfants. L'environnement familial joue pour beaucoup. Les enfants qui ont beaucoup d'interaction avec leurs parents s'en portent mieux, forcément.

Enfin, en ce qui a trait à la détérioration du comportement, nous avons également été consternés de l'apprendre car nous ne nous y attendions pas. Malheureusement, nous trouvons une résonance à nos constatations sur le comportement des petits dans les faits empiriques existants sur la garde d'enfants. De nombreuses études, utilisant diverses séries de données dans différents pays, ont aussi révélé que les jeunes enfants devenaient plus agressifs lorsqu'ils passaient beaucoup de temps loin de leurs parents. C'est un problème qui n'est pas propre au Québec.

Le sénateur Pépin : Vous dites que les jeunes enfants deviennent plus agressifs lorsqu'ils sont séparés de leurs parents. La situation est peut-être aussi attribuable à leur entourage ou à d'autres problèmes personnels, et nous pointons du doigt le système. À la lumière de ce que vous avez dit tous les trois, l'une de mes priorités serait de former d'abord les parents, car l'éducation, ça commence à la maison. Ensuite, il faut de meilleures garderies et du personnel plus compétent. Lorsqu'on dit que les enfants démontrent parfois plus d'agressivité, je conviens que la garderie y est peut-être pour quelque chose, mais il faut aussi savoir que les problèmes familiaux peuvent avoir une

giving parenting courses to couples when they are about to have children. We cannot blame all of the problems on the day care centres.

Have other provinces developed strategies for small children? If other provinces have developed strategies, please tell the committee. If they have not, please tell us why. You say it is important to have a strategy for child care related to the development for small children.

Mr. Milligan: As I understand, no other province has moved in a similar comprehensive direction. The federal-provincial structure that was in place until 2006 has continued in different paths. I do not think any other province has moved in the direction that Quebec has taken.

Ms. Friendly: Quebec started to develop an early learning and child care system. It did not finish developing it; actually, some of the policies were undermined if not entirely reversed after there was an election. At that time, the funds were cut and many changes were made.

Just to put this in perspective, Canada is the lowest spender in the OECD. Quebec's spending at that time was almost 60 per cent of the public spending on early learning and child care, which included kindergarten. I was at a conference in Trois-Rivières and compared Quebec to the OECD countries and Quebec is up about one-third of the way, but it is not great. Quebec is not great in the world; it is just good in Canada. The Quebec program is only the beginning of a program. It actually brought more kids into the system and raised the standard somewhat. We do not know whether the quality has improved because nobody has measured the quality since then. The number of available spaces slowed down in Quebec in the last couple of years, while the increase in spending slowed down as well.

I would say that no other province has gone anywhere near what Quebec has done; however, Quebec is not the be-all and end-all. It is not a perfect system. We are not talking about northern Italy, Belgium, Sweden or even Spain. It was a good model for Canada. They did some things that are very important that no one else did, but the program is not finished.

The quality was one important issue in Quebec that the government set out to try to address, but that process ended; it was derailed.

Senator Pépin: I have read that sometimes politics changes things.

We all realize the importance of the caregivers. We have training for teachers and for nurses. Why not have training for the staff who are working in child care centres?

Ms. Friendly: We do have training. In general, there is training, but it is not enough. There is training at the community college level or the CEGEP level in Quebec, but the level is generally not

incidence sur le comportement. Quand je vois cela, je me dis que nous devrions offrir des cours sur le rôle parental aux couples qui attendent un enfant. Il ne faut pas se leurrer et rendre les garderies responsables de tous les maux.

Y a-t-il d'autres provinces qui ont adopté des stratégies pour les jeunes enfants? Si oui, dites-le nous, et sinon, expliquez-nous pourquoi. Vous dites qu'il est important d'avoir une stratégie pour les garderies en ce qui concerne le développement des jeunes enfants.

M. Milligan : À ma connaissance, aucune autre province ne s'est engagée pleinement dans cette direction. La structure fédérale-provinciale qui était en place jusqu'en 2006 a suivi différentes voies. Je ne crois pas que d'autres provinces que le Québec aient pris des initiatives en ce sens.

Mme Friendly : Le Québec avait commencé à mettre en place un système d'éducation préscolaire et de garde d'enfants. Il n'a pas terminé; en vérité, certaines politiques étaient compromises et ont été complètement abolies après les élections. On a réduit le financement et fait de nombreux changements.

Sachez que le Canada est le pays de l'OCDE qui dépense le moins à ce chapitre. À l'époque, les dépenses du Québec correspondaient à presque 60 p. 100 des dépenses publiques au titre de l'éducation préscolaire et des services de garde, y compris la maternelle. J'ai assisté à une conférence à Trois-Rivières, et si l'on compare le Québec aux pays de l'OCDE, cette province a environ fait le tiers du chemin, ce qui n'est pas assez. La situation est meilleure au Québec que dans le reste du Canada, mais pas par rapport à d'autres pays. Le programme québécois n'en est qu'à ses débuts. Néanmoins, nous savons qu'il a permis à un plus grand nombre d'enfants d'être admis en garderie et qu'il a en quelque sorte relevé la barre. Nous ignorons si la qualité s'est améliorée parce que personne ne l'a encore mesuré. Le nombre de places disponibles en garderie a diminué au Québec au cours des dernières années, tout comme les dépenses.

J'irais même jusqu'à dire qu'aucune province n'est allée aussi loin que le Québec, même si le système québécois n'est pas une panacée; il n'est pas parfait. Nous ne parlons pas de ce qui se fait dans le nord de l'Italie, en Belgique, en Suède ou même en Espagne. Le Québec, en tant que pionnier, a été un bon modèle pour le Canada puisqu'il a accompli de grandes choses, mais son programme n'est pas au point.

Le gouvernement québécois avait entrepris d'améliorer la qualité des services de garde, mais le processus a déraillé.

Le sénateur Pépin : J'ai lu que les politiques arrivaient parfois à faire changer les choses.

Nous sommes tous conscients de l'importance d'avoir du personnel qualifié dans les garderies. Nous formons bien des enseignants ainsi que des infirmiers et infirmières, pourquoi n'en faisons-nous pas autant pour les gens travaillant auprès des jeunes enfants?

Mme Friendly : Nous offrons de la formation, en règle générale, mais ce n'est pas suffisant. On propose des cours au niveau collégial — ou dans les cégeps au Québec —, mais le

high enough. There are pretty good training programs, but if you look at the provincial training requirements, not enough people are required to have enough training. For example, we do not have graduate programs. Someone wrote to me from Australia about coming to Canada to complete a graduate training program. We really do not have any.

Every level in the system is inadequate, starting with the staff. It is not that we do not have training. These colleges and CEGEPs do some training, but they do not do enough.

The Acting Chairman: I have one question and then I will go to Senator Cochrane and Senator Trenholme Counsell for follow-up questions.

Professor Willms, in *Vulnerable Children: Findings from Canada's National Longitudinal Survey of Children and Youth*, you identify the need for communities to build the infrastructure for a family-enabling society. What are the components of a family-enabling society?

Mr. Willms: Four important factors seem to drive early childhood outcomes. One factor is family functioning; that is, how well the family works together as a cohesive unit. That has to do with how the mother and father are getting along and the strength of the family unit. The second factor one is maternal depression. There would probably be paternal depression as well, but we did not measure it. About 15 per cent of Canadian mothers suffer from postpartum depression; in many cases, the depression can last for three or four years; essentially the entire early childhood period. The third factor is parenting style, which is not just the love and responsiveness of parents, but how they guide their children. The parents teach their children society's social agenda so that kids get to know the boundaries and the consequences of going outside of them. That is coupled with a loving parental style. The last aspect is engagement; that is, the extent to which parents are engaged with their children. Engagement includes various types of activities but reading, literacy activities, is by far the most important of them all and it affects children from a very early age.

How can we strengthen those four factors? What kinds of programs would be in place to help mothers who are suffering from depression? Looking at Fredericton, New Brunswick, how could we increase parental engagement by 15 minutes a day? That would have a huge impact by comparison with some other reforms. Those are hard things to do. It happens not just from top-down government policy, which can provide the enabling conditions but it needs to come from families, from community agencies, from volunteer agencies, and so on, that create that kind

niveau n'est pas assez élevé dans l'ensemble. Il y a de très bons programmes de formation, mais si vous jetez un œil sur les exigences provinciales en matière de formation, vous observerez qu'il n'y a pas suffisamment de personnes possédant les compétences requises. Par exemple, nous n'avons pas de programmes d'études supérieures. À ce propos, une personne m'a écrit d'Australie car elle avait l'intention de venir au Canada pour suivre des études universitaires dans ce domaine. Nous n'avons même pas de programme.

Le système accuse des défaillances à tous les niveaux, à commencer par le personnel. Le problème, ce n'est pas qu'il n'y a pas de formation, puisque les collèges et les cégeps offrent un programme, mais que la barre n'est pas assez haute.

Le président suppléant : Je vais d'abord poser une question, puis céder la parole aux sénateurs Cochrane et Trenholme Counsell.

Professeur Willms, dans votre livre *Vulnerable Children : Findings from Canada's National Longitudinal Survey of Children and Youth*, vous indiquez la nécessité, pour les collectivités, de mettre en place les infrastructures nécessaires pour créer une société axée sur la famille. Quels en sont les éléments constitutifs?

M. Willms : Il y a quatre facteurs déterminants à prendre en compte quand on parle de petite enfance. Tout d'abord, il y a la dynamique familiale, c'est-à-dire la capacité de la famille à fonctionner comme une unité homogène. Les relations qu'entretiennent le père et la mère ainsi que la force qui les unit y sont pour quelque chose. Le deuxième facteur est la dépression chez la mère. Il pourrait aussi y avoir la dépression du père, mais nous ne l'avons pas mesurée. Environ 15 p. 100 des mères canadiennes souffrent de dépression post-partum. Dans bien des cas, la dépression peut durer jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ou quatre ans, c'est-à-dire durant presque toute la période d'éducation préscolaire. Le troisième facteur est le rapport parents-enfant, qui comprend non seulement l'amour que portent les parents à leur enfant ainsi que leur sensibilité à ses besoins, mais aussi la façon dont ils le guident dans la vie. Les parents enseignent à leur enfant les principes fondamentaux de la société pour qu'il connaisse les limites à ne pas dépasser, de même que les conséquences qui en découlent. Tout cela s'inscrit dans le rôle parental. Le dernier facteur est l'engagement; c'est-à-dire la capacité des parents à s'engager auprès de leur enfant. L'engagement, qui comprend diverses activités comme l'alphabétisation, est de loin le facteur le plus important dans l'apprentissage de l'enfant, et ce, dès son plus jeune âge.

Comment peut-on renforcer ces quatre facteurs? Quels genres de programmes devrait-on mettre en place pour aider les mères qui souffrent de dépression? Par exemple, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, de quelle façon pourrions-nous accroître l'engagement parental, ne serait-ce que 15 minutes par jour? Cela aurait une incidence énorme par rapport à certaines autres réformes. Ce sont des choses qui sont difficiles à faire. Bien entendu, le gouvernement a un rôle à jouer, en adoptant de bonnes politiques familiales, mais il y a aussi les familles, les

of society. It is not just a matter of overlaying parenting programs or mental health programs to treat depressed mothers. It is more basic and must happen at a grassroots level.

That is where I think research can be one contributor. The message on reading to the child, for example, has been out there now for five or 10 years. It has been appreciated by many parents, as has the research on early childhood obesity. Parents are paying more attention to the foods their children are eating. It is a mix of public awareness, some government policy, work by volunteer agencies, and so on, that create that kind of a society.

The Acting Chairman: That is important for our report.

Professor Milligan, you talked about the aggressive nature of the children in the survey. What choices do parents have if kids are getting impressive yet parents have to work?

Mr. Milligan: I would stress the interpretation of the aggression results. Child care is one aspect of the children's environment, but other aspects such as parental education and other background characteristics have important impacts. Things that affect the family environment and the engagement of the parents would have an impact on that aggressiveness as well.

Senator Cochrane: Dr. Friendly, you mentioned that why you are not in the Toronto area now is that your research money has run out. Am I right?

Ms. Friendly: The Childcare Resource and Research Unit is a little policy institute that was funded by the federal government since 1985; it no longer exists. Several foundations have contributed to keeping it going. It had a resource library that has closed. This is not just me, it is an illustration. All the money that supported the research and development, and most of the research that we might have cited, has ended. We were talking about child care volunteer organizations that have lost their funding also.

It is a research issue but there is also a civil society issue here about how these things actually work. I went around and got a couple of foundations to give me some short-term money. I have my things set up, but it will not last. It has to do with whether or not we want to know about this issue. What I was doing should have been amplified by other people. We wrote a report to Statistics Canada outlining the data that they should be collecting, not just leaving to me as a volunteer at the University of Toronto to get the idea to do this. Those things are not on the agenda. This is an enormous problem. If you look at the OECD study, they came to the conclusion that you need to have research data assessment. This is important. It is not just researchers. I will retire in the next several years. I think these things are really important to be carried on, not just by an individual but by the society. That is why I am no longer at the University of Toronto.

organismes communautaires et bénévoles, et cetera, qui composent la société. Il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre des programmes de formation sur le rôle parental ou des programmes de santé mentale pour aider les mères dépressives; il faut intervenir à la base.

À mon avis, c'est là où la recherche entre en ligne de compte. Par exemple, depuis cinq ou 10 ans, on recommande aux parents de lire à leurs enfants. Les études à ce chapitre se sont révélées très utiles pour de nombreux parents, tout comme celles sur l'obésité chez les jeunes enfants. Les parents portent désormais une plus grande attention aux aliments que consomment leurs enfants. C'est donc une combinaison de facteurs — la sensibilisation du public, les politiques gouvernementales, le travail des organismes bénévoles, et cetera. — qui permettent de créer ce genre de société.

Le président suppléant : C'est important pour notre rapport.

Professeur Milligan, dans votre étude, vous parlez de l'agressivité chez les enfants. Lorsqu'un parent est aux prises avec un enfant agressif, quels choix s'offrent à lui s'il doit continuer de travailler?

M. Milligan : J'insisterais sur l'interprétation des résultats. Les garderies sont un aspect du développement de l'enfant, mais il y a plusieurs éléments tels que l'éducation des parents et d'autres caractéristiques à prendre en considération. La dysfonctionnalité de la famille et l'engagement des parents envers leurs enfants ont également une incidence sur l'agressivité.

Le sénateur Cochrane : Madame Friendly, vous avez dit que si vous n'êtes plus dans la région de Toronto, c'est parce que votre fonds de recherche est épuisé. Est-ce exact?

Mme Friendly : La Childcare Resource and Research Unit était un petit institut financé par le gouvernement fédéral depuis 1985; elle n'existe plus. Plusieurs fondations ont contribué à la maintenir en activité pendant quelque temps. Il y avait aussi une bibliothèque qui a fermé ses portes. Il ne s'agit pas ici de moi, mais de toute la recherche. On a mis fin à cela, sans tenir compte de tout l'argent qui avait été consacré à la recherche et au développement ainsi que des études réalisées. Différents organismes bénévoles voués à la garde des enfants ont également perdu leur financement.

C'est un problème qui touche le secteur de la recherche, mais aussi la société dans son ensemble. J'ai sollicité l'aide de quelques fondations, qui m'ont accordé du financement à court terme. Pour l'instant, je peux poursuivre mes recherches, mais ma situation est précaire. La question est de savoir si oui ou non nous voulons en apprendre davantage sur le sujet. Ce que j'ai entrepris devrait être approfondi par d'autres. Nous avons rédigé un rapport à l'intention de Statistique Canada lui exposant les données qui devraient être recueillies, afin que je ne sois pas la seule bénévole, à l'Université de Toronto, à me pencher là-dessus. Ces questions ne sont même pas à l'ordre du jour, et c'est un grave problème. Dans son étude, l'OCDE en est arrivée à la conclusion que nous devons évaluer les résultats de recherche. C'est important, et pas seulement pour les chercheurs. Je vais prendre ma retraite d'ici quelques années. Ce sont des questions qui, à mon avis, méritent d'être examinées, et pas par un seul individu, mais par toute la société. C'est pourquoi je ne suis plus à l'Université de Toronto.

Senator Cochrane: They are not focusing their attention in another direction; the money is not there for research.

Ms. Friendly: I do not think there are many other avenues in Canada. I think it will be thin. This is affecting other non-popular areas also. Child care is not a popular issue right now. With some people it is, but with others it is not. That is why there is no money.

Mr. Willms: The great bulk of research money in this country goes to medical research. It is very difficult to convince people that 2 per cent of that money might go into research on children. I wander door-to-door in my neighbourhood canvassing for the Heart and Stroke Foundation or the Kidney Foundation and people quickly shell out \$20, \$50 or \$100. I wonder if I went around asking for money for early childhood and care, something other than a body part, would it be difficult to canvass for that?

Senator Cochrane: You are right. There are so many causes. I support homeless people, and I support the groups that are trying to build houses for the homeless. There are so many demands on society today.

Dr. Milligan, you did say that parents are not willing to pay more for quality childcare. When did you conduct your research?

Mr. Milligan: I am citing research not my own but by an economist named David Blau who produced a number of studies looking at the relationship between quality and the price people are willing to pay. This is based in the U.S. It is interesting that for child care centres that were rated using normally accepted scales of quality, it seems that they had a hard time charging a higher price. As an economist, I have to think markets work well, but I also understand that they only work well in certain circumstances. Markets do not work well when people are not willing to pay more for something of quality. In that case, no one is willing to provide quality, and you end up in a bad situation.

Senator Cochrane: Have you done research in Canada on this subject?

Mr. Milligan: I have not myself, no.

Mr. Willms: Although we do not have the same kind of comprehensive research in early childhood and care, we do have quite good data sets on the schooling system. After considering the family background, Canada's public schools do just as well as private schools. In fact, they do slightly better. Not only that, the average score of students at age 15 in Canada's public schools is comparable to the average score of youth in American private schools. We have a strong public schooling system. We could emulate that in the early childhood sector.

Ms. Friendly: This is an important question in the sense that the concept of parents being willing to pay is completely framing it, in contrast to the public school system, as a private responsibility. Suppose parents are not willing or able to pay, or the quality child care is not there. In some of our provinces,

Le sénateur Cochrane : Ce n'est pas qu'on s'intéresse à autre chose; on ne finance tout simplement plus la recherche.

Mme Friendly : Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'autres possibilités au Canada. Cela touche aussi d'autres domaines qui ne suscitent pas grand intérêt. Les services de garde ne sont pas un enjeu populaire à l'heure actuelle. C'est important pour certains, mais pas pour d'autres. C'est pourquoi il n'y a pas d'argent.

M. Willms : La plupart des fonds destinés à la recherche sont consacrés à la médecine. Il est très difficile de convaincre les gens que 2 p. 100 de cet argent pourrait servir à financer la recherche sur le développement des enfants. Je fais du porte-à-porte dans mon quartier et les gens n'hésitent pas à me donner 20, 50 ou même 100 \$ quand c'est pour la Fondation des maladies du cœur ou du rein. Je ne suis pas sûre que j'obtiendrais autant de succès pour l'éducation préscolaire et les services de garde.

Le sénateur Cochrane : Vous avez raison. Il y a tellement de causes à défendre. Pour ma part, je viens en aide aux sans-abri ainsi qu'aux groupes qui leur construisent des résidences. Il y a tant de besoins à combler dans la société aujourd'hui.

Monsieur Milligan, vous avez affirmé que les parents n'étaient pas disposés à payer plus cher pour assurer la qualité des services de garde. À quel moment avez-vous mené votre étude?

M. Milligan : Je ne parle pas de mon étude, mais de celle d'un économiste nommé David Blau, qui a réalisé plusieurs études sur le rapport qui existe entre la qualité du service et le prix que les gens sont prêts à payer. Cette analyse est fondée sur des données recueillies aux États-Unis. Il est intéressant de noter que les garderies cotées selon des normes de qualité normales ont du mal à demander un prix plus élevé. En tant qu'économiste, je dois avoir confiance dans les marchés, mais je comprends aussi qu'ils ne fonctionnent bien que dans certaines circonstances. Les marchés ne sont pas florissants lorsque les gens ne sont pas prêts à payer plus cher pour quelque chose de qualité. Dans ce cas, personne ne se préoccupe de la qualité, et on finit par se retrouver dans une situation déplorable.

Le sénateur Cochrane : Avez-vous effectué des recherches à ce sujet au Canada?

M. Milligan : Non, pas personnellement.

M. Willms : Bien que nous n'ayons pas le même genre de résultats de recherche exhaustifs sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, nous avons, par contre, des données précises sur le système scolaire. Les élèves des écoles publiques canadiennes — si on tient compte de leurs antécédents familiaux — réussissent aussi bien que ceux des écoles privées. En fait, leurs résultats sont légèrement supérieurs. De plus, la note moyenne des jeunes de 15 ans, dans les écoles publiques au Canada, est comparable à celle des élèves des écoles privées aux États-Unis. Notre système public est efficace. Nous pourrions nous en inspirer dans le secteur de la petite enfance.

Mme Friendly : C'est une question importante, dans la mesure où cela devient véritablement une responsabilité privée, contrairement à ce qu'on voit dans le système d'éducation public, du fait que les parents acceptent de payer. Imaginez que ceux-ci ne veulent pas ou ne puissent pas payer, ou que les

you would be hard-pressed to find a good child care program. This is where the question of public policy comes in. Some research also shows that parents are not good judges of quality, contrary to popular opinion. For a variety of reasons, they are not there. The question of parents being willing to pay, especially in the United States versus Canada, is very important, and you contrast that to the public assumption of responsibility through public policy like we do in the public school system to create an excellent and accessible public school system. You are raising an important and fundamental policy concept.

Senator Cochrane: I have had experience in actually observing this whole situation in the city of St. John's, Newfoundland. The parents that I have observed are prepared to pay for high-quality child care. I have also observed among that group, that this mother will call another mother who will call another mother, asking for an assessment of the child care program and the progress their child made in the program. It is not that they do not want to pay. They are interested in their child getting top quality child care. That is what I have observed in St. John's, Newfoundland.

Although we know that 54 per cent of children in Canada are in some kind of child care, there does not seem to be a provincial registry waiting list. How can we assess how many children are waiting for regulated child care spaces?

Ms. Friendly: We cannot make that assessment. Again, it goes back to the question. For the most part, there are independent free-standing entities. People put their names on a variety of waiting lists. A few municipalities in Ontario are keeping centralized waiting lists. It is not impossible to do. At this point, it is just a hodgepodge. It could be done, but it is not done. What kinds of things would you actually put in place? For example, on Manitoba's government website parents can find available vacancies. These things spring up as little projects and then disappear again. They are individual initiatives that are sometimes good and sometimes not. We need those types of measures to make this system work.

Senator Cochrane: What are your views of home schooling?

Ms. Friendly: I am not particularly in favour of it because I think it is really great for children to be in school with other children.

Mr. Willms: We have tried to assess that in an empirical way. It is very difficult to assess because the parents who take their kids out to home school them are usually unique in certain ways. It is not as though we can randomly assign kids to home schooling. We do not know in terms of the outcome side of it.

The Acting Chairman: Senator Trenholme Counsell has a question, which she will give you now, and you can answer later and send it to the clerk.

services de garde ne soient pas de bonne qualité. Dans certaines provinces, vous auriez du mal à trouver un bon programme de garderies. C'est ici qu'intervient la question de politique publique. Certaines recherches révèlent également que les parents, contrairement à l'opinion populaire, ne peuvent juger adéquatement de la qualité des services, et ce, pour diverses raisons. La question de la volonté de payer des parents est très importante, particulièrement sur le plan du rapport entre les États-Unis et le Canada, et vous la comparez à la prise en charge de responsabilités à travers une politique publique, comme nous le faisons dans le réseau d'écoles publiques, pour créer un système efficace et accessible. Vous évoquez un concept politique important et fondamental.

Le sénateur Cochrane : J'ai pu vraiment observer cette situation à St. John's, dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Les parents que j'y ai rencontrés sont prêts à payer pour avoir des services de garde de grande qualité. Parmi eux, j'ai également observé qu'une mère en appellera une autre, qui à son tour, en appellera une autre pour lui demander d'évaluer le programme de garde ainsi que les progrès réalisés par son enfant dans une garderie. Ce n'est pas que ces personnes ne veulent pas payer, c'est plutôt qu'elles souhaitent que leur enfant reçoive les meilleurs services. C'est ce que j'ai remarqué à St. John's.

Même si nous savons que 54 p. 100 des enfants au Canada fréquentent des garderies, il ne semble pas exister de liste d'attente dans les registres provinciaux. Comment pouvons-nous évaluer le nombre d'enfants qui attendent une place dans un service de garde réglementé?

Mme Friendly : Nous ne pouvons pas le faire. Encore une fois, cela nous ramène à la même question. En grande partie, ce sont des entités indépendantes et autonomes. Les gens mettent leur nom sur différentes listes d'attente. Quelques municipalités, en Ontario, tiennent des listes d'attente centralisées. C'est possible. Mais actuellement, c'est un méli-mélo. On pourrait le faire, mais on ne le fait pas. Quels genres d'initiatives mettriez-vous en place? Par exemple, dans le site Web du gouvernement du Manitoba, les parents peuvent vérifier les places disponibles. Ces petits projets surgissent brusquement, puis disparaissent. Ce sont des initiatives individuelles, bonnes ou mauvaises. Nous avons besoin de ce genre de mesures pour faire fonctionner le système.

Le sénateur Cochrane : Que pensez-vous de l'enseignement à domicile?

Mme Friendly : Je n'y suis pas particulièrement favorable, car je crois qu'il est très bénéfique pour les enfants d'être à l'école avec les autres.

M. Willms : Nous avons tenté d'évaluer cela de façon empirique. C'est très difficile, car les parents qui sortent leurs enfants de l'école pour leur donner un enseignement à domicile sont particuliers à certains égards. Cela ne conviendrait pas à tous les enfants. Nous ne savons pas quels seraient les résultats.

Le président suppléant : Le sénateur Trenholme Counsell a une question. Elle va vous la poser maintenant, et vous pourrez donner votre réponse plus tard à la greffière.

Senator Trenholme Counsell: I think your goodwill will allow me to ask this question. We are federal parliamentarians, and it does not matter which party we represent. We have tried to take the politics out of this, and everyone is acting accordingly. I would like each of you to send us this answer, if you choose. It is not mandatory, of course.

If you were to make three recommendations to the Government of Canada as to what we should do now in response to the OECD report, what would they be? As I would ask you to recommend to us which models we should study, which countries, or there may be some state in the United States that is exemplary, but I would like you to suggest three models we should study in priority. There is a chance that we might travel, or we might do it through video conferencing. You could give us your top three examples, prioritized as to the international models that we could look to for our report.

The Acting Chairman: I want to thank the witnesses for coming. What you have said is very important for our study, and we hope to come up with positive recommendations in the near future. I also want to thank the interpreters and reporters who worked the extra time here today; we appreciate that very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 7, 2007

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:45 a.m. to study the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD report *Starting Strong II*, released on September 21-22, 2006, and rating Canada last among 14 countries in spending on early learning and child care programs.

Senator Jim Munson (*Acting Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Acting Chairman: Good morning to everyone. This is the meeting of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on the state of early learning and child care in this country. As has been mentioned on a few occasions but bears repeating, the premise of our study is based on a report of September 2006 from the education committee of the Paris-based Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, entitled *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. This report outlined progress made by 20 countries in responding to key aspects of successful early childhood education and care policy and offered examples of new policy initiatives adopted in these areas.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je crois que vous voudrez bien me permettre de poser cette question. Nous sommes des parlementaires fédéraux, et peu importe le parti que nous représentons. Nous avons essayé d'exclure toute considération politique de cette question, et tout le monde joue le jeu. J'aimerais que chacun de vous nous envoie sa réponse, si vous le voulez bien. Bien sûr, ce n'est pas obligatoire.

Quelles seraient les trois recommandations que vous voudriez faire au gouvernement du Canada sur la façon dont nous devrions réagir au rapport de l'OCDE? J'aimerais que vous nous disiez quels modèles nous devrions étudier, de quel pays ou de quel État américain nous pourrions nous inspirer; je voudrais que vous nous proposiez trois modèles que nous pourrions examiner en priorité. Il se peut que nous nous déplaçons, ou bien nous utiliserons la vidéoconférence. Vous pourriez nous présenter vos trois meilleurs exemples, classés en fonction des modèles internationaux, que nous pourrions examiner dans le cadre de notre rapport.

Le président suppléant : Je tiens à remercier les témoins d'être venus. Vos observations sont très importantes pour notre étude, et nous espérons proposer prochainement des recommandations positives. Je tiens également à remercier les interprètes et les sténographes, qui ont fait du temps supplémentaire aujourd'hui; nous leur en sommes très reconnaissants.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, pour étudier la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II* publié par l'OCDE les 21 et 22 septembre 2006, qui classe le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants.

Le sénateur Jim Munson (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président suppléant : Bonjour à tous. Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit pour examiner la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au pays. Il a été mentionné à quelques reprises, mais il convient de le répéter, que notre étude découle d'un rapport publié en septembre 2006 par le comité de l'éducation de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, dont le siège social se trouve à Paris, rapport intitulé *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*. Ce rapport présente les progrès accomplis par 20 pays dans le domaine de l'éducation préscolaire et de la garde des enfants et offre des exemples de nouvelles initiatives mises en œuvre dans ces secteurs.

This report rated Canada last among 14 countries on spending on early learning and child care programs, stating that the national and provincial policy for the early education and care of young children in this country is still in its initial stages and coverage is low compared to other OECD countries.

Concern was raised in the Senate about this conclusion and about the general state of early childhood education and care in Canada. After a healthy debate, it was agreed that our committee would examine these issues.

This morning we have two witnesses. Your evidence will be important to us. Our first witness is Shawn Tupper is the director general of social policy, Human Resources and Social Development Canada.

Our next witness is Dr. Gordon Chong, chairperson, Social Housing Services Corporation. Dr. Chong is the former chairperson of the Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative. A dentist, Dr. Chong has over 25 years of experience in public life. He told me moments ago that he sat on the City of Toronto council for a few years and worked with the chair of this committee, who is away today. He served 25 years in public life, including serving as an elected official in municipal government.

Welcome to you both.

Shawn Tupper, Director General, Social Policy, Human Resources and Social Development Canada: Thank you for your invitation today. My comments are primarily intended to provide you with an overview of the federal government's commitment to supporting families with young children, including the area of child care. I understand you have a particular interest in Canada's level of investment as presented in the OECD's report, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. I will also try to provide some of the context in terms of support provided by the Government of Canada, including the recent initiatives under the Universal Child Care Plan and how that fits into the broader range of supports that are provided to Canadian families.

As you know, within Canada, all orders of government — federal, provincial, territorial and municipal — play a role in supporting families with children. I will focus my remarks today on the role the federal government plays in that regard.

In September of last year, I had the pleasure of being in Italy for the release of the OECD's report, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. The report addresses early childhood education and care policy approaches, and outlines policy initiatives undertaken by 20 participating countries, including Canada, since it launched its work in 1998.

Selon ce rapport, qui a classé le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants, les politiques nationales et provinciales d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada en sont encore aux premières étapes et la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE.

Cette conclusion ainsi que l'état général de l'éducation préscolaire et de la garde des jeunes enfants au Canada ont soulevé certaines inquiétudes au Sénat. À l'issue d'un débat constructif, il a donc été convenu que le comité examinerait ces questions.

Nous accueillons ce matin deux témoins, dont les propos seront importants pour nous. Le premier témoin sera Shawn Tupper, directeur général de la politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada.

Le deuxième témoin sera le Dr Gordon Chong, président de la Société des services de logement social. Le Dr Chong est l'ancien président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie. Le Dr Chong est dentiste et compte plus de 25 années d'expérience de la vie publique. Il m'a dit il y a un instant qu'il a fait partie du conseil municipal de Toronto pendant quelques années et qu'il a travaillé avec le président de notre comité, qui n'est pas ici aujourd'hui. Il compte 25 ans de vie publique, notamment à titre de conseiller élu au sein d'une administration municipale.

Messieurs, soyez les bienvenus.

Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada : Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. J'ai l'intention de vous donner un aperçu des engagements pris par le gouvernement fédéral pour aider les familles avec de jeunes enfants, y compris dans le domaine de la garde des enfants. Je sais que vous vous intéressez en particulier aux investissements du Canada tels qu'ils sont présentés dans le rapport de l'OCDE intitulé *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*. Je vous donnerai aussi quelques renseignements relatifs aux mesures de soutien offertes par le gouvernement du Canada, dont le récent plan universel pour la garde d'enfants et la manière dont il s'intègre dans l'éventail des mesures de soutien offertes aux familles canadiennes avec de jeunes enfants.

Comme vous le savez, au Canada, tous les ordres de gouvernement, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales, jouent un rôle dans le soutien des familles avec enfants. Mes observations porteront exclusivement aujourd'hui sur le rôle du gouvernement fédéral.

En septembre dernier, j'ai eu le plaisir de me retrouver en Italie pour la publication du rapport de l'OCDE intitulé *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*. Le rapport porte sur les politiques concernant l'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants et il décrit les initiatives prises par 20 pays participants, dont le Canada, depuis le lancement de l'examen en 1998.

As of late, there has been much discussion in regard to Canada's level of investment. The chairman pointed that out in his opening remarks. I note specifically the chart that appeared in the OECD's report, showing Canada's 2003 investment says 0.2 per cent of GDP, which, from the government's perspective, has been reproduced — we believe somewhat erroneously — elsewhere. I suspect you have heard from witnesses who have spoken about that chart, and I will speak to our analysis later in my remarks.

It is difficult to make comparisons among countries for a number of reasons. First, the OECD acknowledged that the figures in its report cannot be readily compared because reliable figures are often not available. Data is a big challenge that all countries confront when analyzing and assessing the state of child care and child development. Most countries have different interpretations, particularly in the area of pre-primary care, which results in a difficult assessment as to how those numbers look and whether one can compare them.

Second, unlike other countries' investments, which may include child care expenditures, Canada's figures in this report include only junior kindergarten and kindergarten. In other words, our figures exclude investments in early learning and child care.

Third, because the chart focuses solely on services, and only those for children aged three to six, it does not provide, in our view, a complete picture of countries' full range of investments in child care. This is significant for Canada since direct supports to families with young children, transfers to provinces and territories, and significant investments in maternity and parental benefits make up a considerable share of the investments that we make in Canada for young children.

Historically, the federal government has applied a range of policy levers to support families in caring for their children. These include direct income supports, such as the Canada Child Tax Benefit, CCTB, and the National Child Benefit Supplement, NCBS, for which investments have increased from \$6 billion in 1999-2000 to \$9.2 billion in 2006-07. It is worth noting that a number of jurisdictions have chosen to direct the savings they accrue as federal benefits under the NCBS to child care initiative investments that they make within their jurisdictions. In addition, the federal government has long provided supports to enable parents to stay at home to care for their children, such as Employment Insurance maternity and parental benefits and a Canada Pension Plan child rearing dropout provision. As well, support to working parents to offset the costs of non-parental care is provided through the child care expense deduction.

Récemment, il a été beaucoup question du niveau des investissements du Canada dans ce domaine. Le président du comité l'a mentionné dans son introduction. Je fais allusion en particulier à un tableau qui figurait dans le rapport de l'OCDE montrant que les investissements du Canada en 2003 correspondaient à 0,2 p. 100 du PIB, chiffre qui a été reproduit — plutôt à tort, selon nous — dans d'autres publications. D'autres témoins qui ont comparu devant vous ont sans doute mentionné ce tableau, et je parlerai de notre analyse un peu plus tard.

Il est difficile de faire des comparaisons entre les pays pour un certain nombre de raisons. En premier lieu, même l'OCDE reconnaît que les chiffres qu'elle a fournis ne peuvent être facilement comparés parce qu'il arrive souvent que des chiffres fiables ne soient pas disponibles. Les données posent un grand défi à tous les pays lorsqu'ils doivent analyser et évaluer la situation de la garde et du développement des enfants. La plupart des pays interprètent ces données différemment, en particulier dans le domaine des services préscolaires, d'où la difficulté d'évaluer ces chiffres et d'établir des comparaisons.

En deuxième lieu, contrairement aux investissements des autres pays, qui peuvent inclure les dépenses pour la garde d'enfants, les chiffres pour le Canada présentés dans ce rapport comprennent seulement les investissements faits à l'égard de la prématernelle et la maternelle. Autrement dit, les chiffres du Canada excluent les investissements dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

En troisième lieu, étant donné que le tableau porte uniquement sur les services et seulement sur ceux qui visent les enfants âgés de trois à six ans, il ne donne pas une idée complète de tout l'éventail des investissements des pays dans la garde d'enfants. Cette précision est importante pour le Canada puisque les mesures de soutien direct aux familles avec de jeunes enfants, les transferts aux provinces et aux territoires et les investissements importants dans les prestations de maternité et parentales constituent une proportion considérable des investissements que fait le Canada à l'égard des jeunes enfants.

Depuis toujours, le gouvernement fédéral a eu recours à divers leviers stratégiques pour aider les familles à prendre soin de leurs enfants. Mentionnons en particulier les mesures de soutien direct du revenu, comme la prestation fiscale canadienne pour enfants, la PFCE, et le supplément de la prestation nationale pour enfants, le SPNE, pour lesquels les investissements fédéraux sont passés de 6 milliards de dollars en 1999-2000 à 9,2 milliards de dollars en 2006-2007. Il est bon de signaler que certaines administrations ont choisi de consacrer les économies dont elles bénéficient sous la forme de prestations fédérales grâce au SPNE à leurs propres initiatives pour la garde d'enfants. En outre, le gouvernement fédéral offre depuis longtemps des mesures de soutien permettant aux parents de rester au foyer pour s'occuper de leurs enfants, comme les prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi et la clause d'exclusion pour élever des enfants du Régime de pensions du Canada, de même que la déduction pour frais de garde d'enfants aux parents qui travaillent afin de payer une partie de ces dépenses.

In addition, through the Canada Social Transfer, the federal government has continued to increase the amount of funding it provides to provinces and territories to enable them to improve the programs and services for which they are primarily responsible. Under the 2000 Early Childhood Development Agreement, transfers to provinces and territories have increased from \$300 million in 2001-02 to \$500 million per year, and that number is holding constant. Funding under the 2003 Multilateral Framework for Early Learning and Child Care has increased from \$25 million in 2003-04 to \$350 million this year.

The federal government also invests in direct delivery of programs and services for Aboriginal children, including the First Nations and Inuit Child Care Initiative, Aboriginal Head Start On Reserve and Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities. As well, early childhood development support is provided by the federal government for military families.

Research tells us that families are faced with many pressures and choices when it comes to balancing work and family. For some, it may mean relying on some form of non-parental care; for others, off-shifting or flexible work arrangements; and for others yet, it may mean one parent staying home full time.

In 2002-03, 47 per cent of parents who were working or studying still used parental care as their primary care arrangement; 53 per cent relied on some form of non-parental care, such as child care centres and pre-schools, as well as family day homes. The majority of families that rely on non-parental care do not use licensed child care; instead, they rely on relatives, neighbours and family friends.

In 2006, the government introduced the Universal Child Care Benefit, which is intended to provide parents with resources to offset the cost of whatever type of care they choose to use. The Universal Child Care Benefit provides each family with \$100 per month, up to \$1,200 per year, for each child under six years of age. The benefit, which began in July of last year, goes to 1.5 million families for almost 2 million children each month. In total, we estimate that \$2.4 billion a year will be provided to families with young children through this benefit.

Recognizing that the availability of child care spaces is also a challenge faced by many Canadians, Budget 2007 confirmed a federal commitment to support the creation of child care spaces. As part of this commitment, the Government of Canada undertook consultations with a range of stakeholders, including provincial and territorial governments, businesses, commercial and non-profit child care providers and community organizations, to inform the design of the initiative.

En outre, par le truchement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le gouvernement fédéral continue d'augmenter les fonds qu'il verse aux provinces et aux territoires pour l'amélioration des programmes et des services dont ils sont les principaux responsables. Avec l'accord sur le développement de la petite enfance de 2000, les transferts aux provinces et aux territoires sont passés de 300 millions de dollars en 2001-2002 à 500 millions de dollars par année, et ce chiffre demeure constant. Avec le cadre multilatéral de 2003 pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, le financement est passé de 25 millions de dollars en 2003-2004 à 350 millions de dollars cette année.

Le gouvernement fédéral investit aussi dans des programmes et des services directs pour les enfants autochtones; mentionnons l'initiative de garde d'enfants à l'intention des Premières nations et des Inuits, le programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves et le programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques. Il y a aussi des mesures de soutien pour le développement de la petite enfance à l'intention des familles de militaires.

Les études nous apprennent que les familles subissent de nombreuses pressions et doivent exercer des choix lorsqu'il s'agit de concilier le travail et la vie familiale. Certaines doivent compter sur des services de garde à l'extérieur du milieu familial, d'autres doivent travailler en dehors des heures normales ou avoir un régime de travail flexible, tandis que dans certains cas, un des parents reste au foyer à plein temps.

En 2002-2003, 47 p. 100 des parents qui travaillaient ou étudiaient gardaient encore eux-mêmes leurs enfants, 53 p. 100 comptaient sur des services à l'extérieur du foyer comme les garderies et les maternelles, ou encore sur la garde en milieu familial. La majorité des familles qui comptaient sur la garde à l'extérieur du foyer n'avaient pas recours à des services de garde agréés, mais plutôt à des parents, des voisins et des amis de la famille.

En 2006, le gouvernement a commencé à offrir la prestation universelle pour la garde d'enfants, qui vise à apporter aux parents les ressources nécessaires pour payer le coût des services de garde qu'ils choisissent d'utiliser. La prestation universelle pour la garde d'enfants procure à chaque famille 100 \$ par mois, jusqu'à concurrence de 1 200 \$ par année, pour chaque enfant de moins de six ans. Cette prestation, en vigueur depuis juillet 2006, est versée chaque mois à 1,5 million de familles comptant près de deux millions d'enfants. Au total, 2,4 milliards de dollars par année seront ainsi versés aux familles ayant de jeunes enfants.

Compte tenu du fait que de nombreux parents au Canada se heurtent à la pénurie de places en garderie, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le budget de 2007 à subventionner la création de places en garderie. Dans le cadre de cet engagement, le gouvernement du Canada a entrepris des consultations auprès d'une vaste gamme d'intervenants, dont les gouvernements provinciaux et territoriaux, les entreprises, les fournisseurs de services de garde à but lucratif et sans but lucratif ainsi que les organisations communautaires, afin de concevoir l'initiative de manière éclairée.

In addition, in the fall of last year, a ministerial advisory committee composed of community leaders, employers and child care experts, was established to provide advice on how federal levers could best be used to support the creation of child care spaces. Dr. Chong will obviously speak more to that and the committee's findings.

The recent federal budget also announced that transfers to provinces and territories through the Canada Social Transfer will be increased by \$250 million to support the creation of child care spaces. This will bring the total to \$1.1 billion in transfers to the provinces and territories in support specifically of early child development and child care in 2007-08. That amount will increase by 3 per cent each year — it has an escalator. This reflects the fact that provinces and territories have primary responsibility in the area of child care services, and require flexibility to build on and enhance their existing child care systems.

The federal government also announced, in Budget 2007, a 25 per cent investment tax credit to employers to create child care spaces for their employees; and a new \$2,000 child tax credit, which will provide up to \$310 in tax relief for each child under 18 years of age.

Coming back to the chart found in the OECD's report, I would like to use this opportunity today to let the committee know the data dates back to 2003 and perhaps is not an accurate reflection of the status of our situation today. Since that time, investments have increased at both the federal and provincial levels.

In 2007, Canada's forecasted investment in both direct supports and provincial-territorial transfers for services related to child care will exceed \$9 billion. That amounts to about 0.75 per cent of GDP and will continue to grow. This figure does not include provincial or territorial expenditures for junior kindergarten or kindergarten. I do not have access to recent data on provincial and territorial expenditures in those areas, but I expect that would bring the total expenditure to just under 1 per cent — 0.95 per cent — of Canadian GDP.

I will conclude my remarks there. I hope that has given you a flavour and a sense of the breadth of activity currently happening in the country, primarily within the context of the federal system. I look forward to the discussion with you today and, indeed, would be pleased to follow up with you in terms of providing any detailed background material on any of the material I have spoken about.

Dr. Gordon Chong, Chairman, Social Housing Services Corporation; Former chairperson, Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative: I thank honourable senators for the invitation to appear before the committee.

I am speaking to you today in my capacity as the Chair of the Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative. The Ministerial Advisory Committee, MAC, was made up of eight committee members representing a diverse range of views

En outre, à l'automne, nous avons constitué un comité consultatif ministériel composé de dirigeants locaux, d'employeurs et de spécialistes de la garde d'enfants, dont le mandat consiste à exprimer des avis sur la façon dont les leviers fédéraux pourraient être les mieux utilisés pour subventionner la création de places en garderie. Le Dr Chong pourra parler davantage des constatations faites par le comité.

Dans le dernier budget, le gouvernement fédéral a annoncé que les transferts aux provinces et aux territoires par le truchement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux seront augmentés de 250 millions de dollars pour favoriser la création de places en garderie. En 2007-2008, les transferts aux provinces et aux territoires destinés au développement de la petite enfance et aux services de garde totaliseront 1,1 milliard de dollars et augmenteront ensuite de 3 p. 100 par année. La compétence première en matière de services de garde appartient aux provinces et aux territoires, qui doivent avoir toute la latitude nécessaire pour développer et améliorer leurs réseaux actuels de garde d'enfants.

Le gouvernement fédéral a aussi annoncé, dans le budget de 2007, un crédit d'impôt à l'investissement de 25 p. 100 pour les employeurs qui établissent des places en garderie pour leurs employés, ainsi qu'un nouveau crédit d'impôt pour enfants de 2 000 \$ qui procurera des économies d'impôt de 310 \$ pour chaque enfant de moins de 18 ans.

Voilà qui me ramène au tableau figurant dans le rapport de l'OCDE. J'aimerais profiter de l'occasion aujourd'hui pour dire au comité que les données remontent à 2003 et ne constituent peut-être pas un reflet exact de notre situation aujourd'hui. Depuis ce temps, les investissements ont augmenté tant au niveau fédéral que dans les provinces.

En 2007, les investissements prévus du Canada sous la forme à la fois de mesures de soutien direct et de transfert aux provinces et aux territoires pour les services relatifs à la garde d'enfants dépasseront 9 milliards de dollars, soit environ 0,75 p. 100 du PIB, et continueront d'augmenter. Ce chiffre ne comprend pas les dépenses des provinces ou des territoires pour la prématernelle ou la maternelle. Je ne connais pas les données récentes sur ces dépenses, mais je pense qu'elles feraient passer le total à 0,95 p. 100 — un peu moins de 1 p. 100 — du PIB du Canada.

Je vais m'arrêter ici. J'espère vous avoir donné un aperçu de l'ampleur des initiatives qui ont lieu actuellement au pays, en particulier dans le contexte du système fédéral. Je suis ravi de m'entretenir avec vous aujourd'hui et je serais heureux de transmettre au comité des documents détaillés sur les mesures dont j'ai parlé.

Dr Gordon Chong, président, Société des services de logement social; ancien président, Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie : Je remercie les honorables sénateurs de m'avoir invité à comparaître devant le comité.

Je m'adresse à vous en ma qualité de président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie. Huit membres aux opinions et expertises les plus diverses ont participé à ce comité à titre d'employeurs, de professionnels des

and expertise as employers, child care providers, and leaders in the non-profit sector. We were appointed in September 2006 by then Minister Diane Finley, former Minister of Human Resources and Social Development Canada, HRSDC, to provide advice on how best to meet the diverse child care needs of Canadian families and to understand the employers' various roles and interests in child care. Former Minister Finley asked us to develop recommendations for the implementation of the initiative. We were also asked to provide advice on the best way for the federal government to expand the availability of child care spaces across Canada and to suggest ways to measure and monitor the success of the initiative. We were asked specifically to focus on federal levers. It is fair to say, given the time constraints, that we had our work cut out for us.

As a starting point, MAC reviewed the historical development and the social and economic context of child care in Canada. We also looked at current child care challenges from the perspective of families, caregivers and employers. Furthermore, HRSDC told us about the results of the consultations that they conducted over the summer and early fall on the initiative. As an aside, these consultations were extensive and all of us were well briefed on them. HRSDC officials met with provincial and territorial governments; small, medium and large employers from a range of sectors; child care providers; parent organizations; and national and regional stakeholders and experts in each province and territory. The committee also benefitted from a conference call to hear the views of provincial and territorial deputy ministers of social services. I personally had informal conversations with many of them as well.

We then explored and examined a sampling of the range of child care options that exist in Canada and the complexities and challenges of finding child care. Members made visits to various types of child care sites, and we reviewed the evidence from many national and international studies and reports, the OECD report among them. The committee reflected on what is and what is not working in the sector, what can be done to facilitate the development of new child care spaces and to enhance, enrich and stabilize new and existing spaces. We also focused on how the initiative could ensure investment in high-quality child care while respecting the diverse needs and preferences of all families from across the country.

As a committee, we recognized that contemporary Canadian families are getting smaller, more mothers with young children are working outside the home, more fathers are involved in child care and more grandparents are in the paid labour force. We also recognize that child care use among families differs.

services de garde et de représentants d'organismes à but non lucratif. Diane Finley, ex-ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada, RHSDC, nous a désignés en septembre 2006 afin de conseiller le gouvernement sur les meilleurs moyens de répondre aux besoins en service de garde pour les familles canadiennes et de comprendre les divers rôles et intérêts des employeurs de ce secteur. La ministre Finley nous avait demandé de faire des recommandations sur la mise en œuvre de l'initiative. On nous a également demandé de conseiller le gouvernement fédéral sur la façon d'augmenter le nombre de places en garderie au Canada et de proposer des moyens pour mesurer et vérifier le succès de l'initiative. On nous a demandé précisément de nous concentrer sur les leviers fédéraux. Il est juste de dire que, compte tenu des contraintes de temps, nous n'avons pas eu la tâche facile.

Tout d'abord, le comité a examiné l'évolution historique et le contexte économique et social des services de garde au Canada. Nous avons également examiné les difficultés auxquelles sont actuellement confrontés ces services du point de vue des familles ainsi que des professionnels et employeurs de ce secteur. De plus, RHSDC nous a informés des résultats des consultations menées au cours de l'été et en début d'automne sur l'initiative. Je peux dire que ces consultations ont été longues et nous avons tous été bien informés à leur sujet. Les fonctionnaires du ministère ont rencontré des porte-parole des gouvernements provinciaux et territoriaux, des employeurs de petites, moyennes et grandes entreprises de divers secteurs, des professionnels des services de garde, des organisations de parents et des intervenants et experts régionaux et nationaux de chaque province et territoire. Le comité a également entendu, par le truchement d'une conférence téléphonique, les points de vue des sous-ministres provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux. J'ai personnellement eu des conversations non officielles avec bon nombre d'entre eux également.

Nous avons ensuite exploré et examiné un échantillonnage des différentes options qui existent au Canada en matière de services de garde et les défis que pose la recherche d'un service de garde. Les membres du comité ont visité divers services de garde et nous avons examiné les conclusions d'un grand nombre d'études et de rapports réalisés sur cette question aux niveaux national et international, dont le rapport de l'OCDE. Le comité s'est également penché sur les aspects positifs et les lacunes de ce secteur, et sur ce qui peut être fait pour faciliter la création de nouvelles places en garderie et favoriser l'amélioration, l'enrichissement et la stabilisation des places nouvelles et de celles qui existent déjà. Nous nous sommes également penchés sur la façon dont l'initiative pourrait garantir des investissements dans des services de garde de qualité tout en respectant les divers besoins et préférences de l'ensemble des familles canadiennes.

Le comité a reconnu que les familles canadiennes d'aujourd'hui sont de plus en plus petites, qu'il y a plus de mères avec de jeunes enfants qui travaillent à l'extérieur, plus de pères qui participent aux soins des enfants et plus de grands-parents sur le marché du travail. Nous avons également constaté que la demande en services de garde varie d'une famille à l'autre.

The committee submitted ten recommendations that focus on four approaches or strategies that the Government of Canada could follow to deliver the Child Care Spaces Initiative. In keeping with our mandate, we kept our focus on actions that could be taken by the federal government using federal instruments, while being respectful of the important roles that provinces, territories and municipal governments play in regulating and supporting child care across the country.

The first of four approaches to action is to increase the supply of child care spaces. We recognize that in some cases new spaces are needed, while in other cases, existing facilities need investment to update, enhance or expand their spaces. The government had indicated a special interest in involving employers, so the Ministerial Advisory Committee recommended a mix of incentives to encourage them to participate in the creation of spaces.

The second approach was to decrease the demand for child care spaces to address the issue of availability of spaces. In doing so, we explored ways to better support parents who are at home with their children either on a part-time or a full-time basis.

The third approach suggests that the Government of Canada build upon the new Universal Child Care Benefit through other measures to help parents' ability to pay the cost of high-quality child care. Finally, the committee recommended a communications approach that would increase awareness and understanding of child care needs for employers so that they are aware of the ways in which they can support child care for their employees, and for parents and caregivers so that they are aware of and understand the ways in which they can access federal supports for child care.

The committee took a broad approach that reflects the complexities of child care in Canada. We submitted our report to Minister Solberg in January 2007. The report reflects the committee members' experiences as well as their discussions and deliberations about how to effectively address the gap between the current supply and the rising demand for high-quality child care spaces.

We trust that our advice provides the government with a broad array of options to consider for future investments in child care.

In conclusion, I bring the perspective of not only municipal experience but also as a father and grandfather. I have four grandchildren from five months post-fertilization to three years of age. The doctor would appreciate what I am saying. In going through that process, I did other reading with respect to early childhood development. I have that list of material with me for those who are scientifically inclined and those who are not. In this committee, senators have a unique and unprecedented opportunity to review the state of child care and early childhood development with respect to education, et cetera. Canadians and Canada are sufficiently mature and confident in considering the criticism in reports from other countries.

Le comité a présenté dix recommandations axées sur quatre approches ou stratégies que le gouvernement du Canada pourrait adopter afin d'atteindre les objectifs de l'Initiative sur les places en garderie. Conformément à notre mandat, nous nous sommes concentrés sur les mesures que le gouvernement fédéral pourrait prendre en utilisant les leviers fédéraux tout en respectant les rôles importants des administrations municipales et des gouvernements provinciaux et territoriaux au chapitre de la réglementation et du soutien des services de garde, partout au pays.

La première approche consiste à accroître le nombre de places en garderie. Nous avons constaté qu'à certains endroits, il faut créer de nouvelles places, tandis qu'ailleurs, les installations existantes doivent être modernisées, améliorées ou agrandies. Comme le gouvernement s'est montré particulièrement intéressé à ce que les employeurs participent à cette initiative, le comité consultatif ministériel a recommandé différentes mesures visant à les encourager à participer à la création de ces places.

Nous avons recommandé, dans une deuxième approche, de diminuer la demande de places en garderie afin de régler le problème de disponibilité. Ainsi, nous avons exploré divers moyens qui permettraient de mieux soutenir les parents qui sont à la maison avec leurs enfants soit à temps partiel ou à temps plein.

Troisièmement, nous avons proposé que le gouvernement du Canada bonifie la nouvelle prestation universelle de garde d'enfants par d'autres mesures qui permettraient aux parents de payer des services de garde de qualité. Enfin, le comité a recommandé la mise en place d'une stratégie de communication qui sensibilisera les employeurs et les aidera à mieux comprendre les besoins en services de garde pour qu'ils soient mieux en mesure de répondre aux besoins des employés, des parents et des professionnels de ce secteur. Ils auront également une meilleure connaissance des moyens mis à leur disposition au niveau fédéral à ce chapitre.

Le comité a adopté une approche générale qui reflète la complexité des services de garde au Canada. Nous avons présenté notre rapport au ministre Solberg en janvier 2007. Le rapport fait état des expériences des membres du comité et de leurs délibérations sur les moyens de combler l'écart entre l'offre actuelle et la demande croissante pour des services de garde de qualité.

Nous croyons que nos recommandations donnent au gouvernement un vaste éventail d'options qu'il pourra analyser en vue d'investissements futurs dans les services de garde.

En conclusion, le point de vue que je vous offre n'est pas seulement celui d'un intervenant de la scène municipale, mais aussi celui d'un père et d'un grand-père. J'ai quatre petits-enfants, dont le premier a trois ans et le dernier compte cinq mois de vie foetale. Voilà un vocabulaire qui saurait plaire au corps médical. Dans le cadre de cet exercice, j'ai fait d'autres lectures sur le développement de la petite enfance. J'ai la liste de ces documents ici pour les férus de sciences et les autres. Les membres de votre comité ont une occasion sans précédent d'examiner la situation des services de garde, du développement et de l'éducation de la petite enfance « et cetera ». Les Canadiens et le Canada ont assez de maturité et de confiance pour pouvoir analyser les critiques

Obviously, we take that into consideration, but I would hope that we will be more proactive than reactive and chart our own course in this important area of child care, child development and education, and how that is part of a continuum for all Canadians.

Senator Callbeck: First, Mr. Tupper, I will ask you about the government programs you mentioned. Under the Canada Social Transfer, money going to the provinces for child care spaces will be increased. What are the criteria? Can the provinces spend the money on anything they want or do they have to spend the money according to certain criteria?

Mr. Tupper: We are just about to embark on discussions with the provinces and territories in that respect, so we have not reached an agreement. The budget stipulated that the money would transfer subject to a discussion between the levels of government. We anticipate that with respect to the \$250 million, the new reporting will be done in the context of their current reporting, which they do under the 2000 and 2003 multilateral agreements. In those contexts, there is agreement across all governments on the measures that they will look at and the principles against which that reporting occurs.

Senator Callbeck: Nothing has been worked out yet with the provinces.

Mr. Tupper: That is correct.

Senator Callbeck: You mentioned the 25 per cent investment tax credit to employers who create child care spaces for their employees. Was that not tried in Ontario, where it did not work?

Mr. Tupper: They had such a program in Ontario and brought it to an end because it did not work. Hopefully, Mr. Chong can speak to this as well. We had anticipated that perhaps it was an idea whose time had come. We have heard from employers that they have an interest in such a mechanism in part for a competitive advantage to attract employees and in part because they are good corporate citizens and have a desire to provide benefits to their employees. Certainly, we heard from some employers that they were interested in some type of benefit, so that is what the government has done in the last budget. It is impossible to say at this time what the uptake will be. However, from the discussions we had over the course of last summer and fall, we anticipate that in this era, there is an interest.

Senator Callbeck: I have great difficulty with the 2000 Child Tax Credit. For example, a single mother who lives below the poverty line does not pay income tax. Therefore, she cannot take advantage of the credit. Why would the government bring in a program that excludes the people that should benefit the most from it?

Mr. Tupper: The government has a basket of initiatives in place, some of which are universal, some of which are available to all Canadians and some of which are targeted to lower-income

formulées dans des rapports provenant d'autres pays. Il faut bien sûr en tenir compte, mais j'espère que nous serons plus proactifs que réactifs et que nous tracerons notre propre voie dans cet important domaine que constituent les services de garde, le développement et l'éducation de l'enfant, ce qui s'inscrit dans une continuité pour tous les Canadiens.

Le sénateur Callbeck : D'abord, monsieur Tupper, je vais vous poser des questions sur les programmes gouvernementaux que vous avez mentionnés. Dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, l'argent versé aux provinces pour la création de places en garderie va augmenter. Quels sont les critères? Les provinces peuvent-elles dépenser l'argent comme bon leur semble ou doivent-elles respecter certains critères?

M. Tupper : Nous sommes sur le point d'entamer des discussions avec les provinces et les territoires à cet égard, alors nous n'avons pas encore conclu d'entente. Il était précisé dans le budget que l'argent serait transféré sous réserve d'une discussion entre les paliers de gouvernement. En ce qui concerne les 250 millions de dollars, nous prévoyons que les nouveaux rapports seront établis dans le cadre actuel, soit les ententes multilatérales de 2000 et de 2003. Dans ce contexte, tous les gouvernements ont convenu des mesures qu'ils vont examiner et des principes sous-jacents à l'établissement des rapports.

Le sénateur Callbeck : Rien n'a encore été conclu avec les provinces.

M. Tupper : C'est exact.

Le sénateur Callbeck : Vous avez dit qu'un crédit d'impôt à l'investissement de 25 p. 100 sera accordé aux employeurs qui créent des places en garderie pour leurs employés. Cette mesure n'a-t-elle pas été mise à l'essai en Ontario, sans trop de succès?

M. Tupper : Un programme semblable a été mis en place en Ontario et a été aboli parce qu'il ne fonctionnait pas. M. Chong pourra vous en parler également. Nous avons cru que le moment était peut-être venu de reprendre cette idée. Des employeurs nous ont dit qu'ils étaient intéressés à avoir pareil mécanisme, d'une part, pour avoir un avantage concurrentiel et attirer des employés et, d'autre part, parce que ce sont de bonnes entreprises citoyennes qui souhaitent offrir des avantages à leurs employés. Certains employeurs nous ont dit qu'ils étaient intéressés à profiter d'un incitatif quelconque, alors c'est ce que le gouvernement a offert dans le dernier budget. Il est impossible de dire à l'heure actuelle quel sera le taux de participation. Toutefois, à la lumière des entretiens que nous avons eus au cours de l'été et de l'automne derniers, nous croyons qu'il existe un intérêt à l'heure actuelle.

Le sénateur Callbeck : J'ai beaucoup de réserve à l'égard du crédit d'impôt pour enfant de 2000. Par exemple, une mère seule qui vit sous le seuil de la pauvreté ne paie pas d'impôt sur le revenu. Elle ne peut donc pas profiter du crédit. Pourquoi le gouvernement propose-t-il un programme qui exclut les gens qui devraient le plus en profiter?

M. Tupper : Le gouvernement a une panoplie d'initiatives en place; certaines sont universelles, certaines sont offertes à tous les Canadiens tandis que d'autres visent les Canadiens à faible

Canadians. While that might not be an advantage for someone who lives below the poverty line, there are other initiatives, such as the NCBS, which is targeted more to low-income families.

Senator Callbeck: As I said, that one truly baffles me.

Dr. Chong, you talked about decreasing demand for child care spaces and about amending the maternity and parental benefits. Was there any discussion by the MAC about women entrepreneurs being able to pay into some kind of fund to provide them with maternity benefits?

Dr. Chong: We looked at that area to try to reduce the demand and align the infant and toddler stages of child care better. We wanted to decrease the infant demand, simply because it is labour-intensive and more costly. Based on what has happened in Quebec, there is an appetite for families to have the mother stay home with the child up until that age. When there is congestion in a network, one tries to reduce the demand. That was one reason.

The second reason was from an intellectual point of view as well. The French magazine *L'actualite* in December 2006 and January 2007 had articles about the latest developments in neuroplasticity, neurogenesis and other things. From an intellectual point of view, that intrigued us.

If I can supplement what Mr. Tupper was saying about the employment insurance, we felt that modern contemporary families need assistance with increased mothers in the workforce. Clearly some form of assistance is needed — more than direct payments, perhaps indirect payments. The employment insurance fund made eminent sense, because they pay into the fund and employers were expressing an interest. The Ontario scheme was aborted because it was not well-thought-out. However, every employer that we spoke to, from the progressive, enlightened employer who had on-site child care for his employees and deemed it an extremely important tool for recruiting and retaining employees, to those who have smaller and medium-sized businesses clearly recognized that it was an advantage and a benefit that families could use. They themselves did not have the wherewithal to do it. They were interested in supplementing and helping, but they could not do it.

The mindset, the commitment is changing now that employers, many of whom have their own children, are becoming more enlightened; they just cannot see a mechanism. The committee, because of its time constraints, did not have an opportunity to look at the details. Conceptually, we believe it is the right thing to

revenu. Cette mesure n'est peut-être pas avantageuse pour une personne qui vit sous le seuil de la pauvreté, mais d'autres initiatives, comme le SPNE, visent davantage les familles à faible revenu.

Le sénateur Callbeck : Comme je l'ai dit, celle-ci me renverse vraiment.

Docteur Chong, vous avez parlé de diminuer la demande pour les places en garderie et de modifier les prestations de maternité et les prestations parentales. Le comité consultatif ministériel a-t-il discuté des femmes entrepreneures et de la possibilité qu'elles contribuent à un fonds quelconque afin de pouvoir bénéficier de prestations de maternité?

Dr Chong : Nous avons examiné cet aspect en vue de réduire la demande et de mieux harmoniser les services offerts pour les nourrissons et les tout-petits. Nous voulions faire baisser la demande chez les nourrissons, simplement parce que ces services sont plus coûteux et exigent davantage de main-d'œuvre. Si l'on se fie à ce qui se passe au Québec, les familles aiment bien que la mère puisse demeurer à la maison pour s'occuper des jeunes enfants jusqu'à ce qu'ils commencent à marcher. Lorsqu'il y a une congestion au sein d'un réseau, on s'efforce de réduire la demande. C'est l'une des raisons.

Il y a également une considération de nature plus intellectuelle. Dans les numéros de décembre 2006 et janvier 2007 du magazine francophone *L'Actualité*, il y avait des articles au sujet des plus récents développements dans les domaines de la plasticité synaptique et de la neurogénése, notamment. Ce sont des sujets qui n'ont pas manqué de piquer notre curiosité.

Si je puis compléter le commentaire de M. Tupper concernant l'assurance-emploi, nous avons l'impression que les familles modernes avaient besoin d'aide, compte tenu du plus grand nombre de femmes se retrouvant sur le marché du travail. Il va de soi qu'une forme quelconque d'assistance s'impose à cet égard — les paiements directs ne suffisent pas, peut-être un soutien indirect serait-il préférable. Le régime d'assurance-emploi s'appuie sur des bases tout à fait logiques, car ce sont les intéressés qui y versent des cotisations, pendant que les employeurs sont également disposés à apporter leur contribution. Le régime ontarien a été abandonné parce qu'il n'avait pas été bien conçu. Quoi qu'il en soit, tous les employeurs auxquels nous avons parlé, des plus progressistes et des mieux sensibilisés qui avaient des services de garde sur place pour leurs employés et considéraient qu'il s'agissait d'un outil extrêmement important pour le recrutement et la rétention du personnel, jusqu'aux dirigeants des petites et moyennes entreprises, reconnaissent clairement que c'est un avantage qu'il faut mettre à la disposition des familles. Les plus petites entreprises n'avaient pas les ressources nécessaires pour le faire directement. Elles étaient prêtes à offrir du soutien et de l'aide, mais elles ne pouvaient pas assurer le service elles-mêmes.

Il y a évolution de l'état d'esprit et de la volonté d'agir maintenant que les employeurs, dont un bon nombre ont eux-mêmes des enfants, sont davantage sensibilisés à la situation; ils n'arrivent tout simplement pas à voir quels mécanismes utiliser. En raison du peu de temps dont il disposait, notre comité n'a pas

do, and we encourage the government to move in that direction. Hopefully, this committee as well can take carriage of that concept and urge the government to do it.

Senator Callbeck: Do you feel it is the right thing for women to have some type of fund that women entrepreneurs can pay into and get maternity?

Dr. Chong: I missed that part. We looked at self-employed people as well and recognized that in Quebec, the employment insurance actually covers the self-employed. While no system is perfect, we thought the government could go to school on what was happening in Quebec and elsewhere. The government should take an eclectic approach to dealing with this issue now. We, as a country, can move forward in a much more mature and confident fashion than simply reacting to criticism of our existing system.

Senator Callbeck: Was there much discussion on women entrepreneurs? This was a recommendation in the Prime Minister's task force, tabled in 2003. I was involved with that task force. It went across Canada. This is one thing that women entrepreneurs everywhere were telling us they really needed. The number of women entrepreneurs is increasing tremendously every year, and women are very successful at small business.

Dr. Chong: We had a woman entrepreneur, Victoria Sopik, a mother of eight, on our committee. She has done innovative things in Toronto and Calgary on this issue. We recognize, as a principle, that not only women but also male self-employed entrepreneurs are not covered. This was an area worth exploring further. If there are the resources and inclination, it is a worth while thing to do. As a committee, we felt there are not enough options out there now to have substitute child care for families who either have to or want to work.

Senator Cochrane: We heard from witnesses yesterday that Manitoba had vacancies in their child care centres for children. Were you aware of that?

Mr. Tupper: We are aware that it is a big country. That is a critical element of this, that there are pockets or regions of the country where there may be space availability. Equally so, there are pockets and regions of the country where there are no spaces available and there are huge pressures in the communities. I suspect, in Manitoba, you may have parts where there is availability and equally so in rural areas they probably have greater challenges.

Senator Cochrane: In your position with the department should we not have data about which provinces have spaces available and which are in need of them? We were also told yesterday that there is a lack of data to assist us addressing many of the

pu procéder à un examen détaillé. D'un point de vue conceptuel, nous croyons toutefois que c'est la chose à faire et nous encourageons le gouvernement à emprunter cette avenue. Nous espérons que votre comité pourra également mettre l'épaule à la roue pour appuyer ce concept et exhorter le gouvernement à agir.

Le sénateur Callbeck : Croyez-vous qu'il soit avantageux pour les femmes de pouvoir compter sur un fonds auquel les femmes entrepreneurs peuvent cotiser pour avoir accès à des congés de maternité?

Dr Chong : C'est un aspect qui m'a échappé. Nous nous sommes également penchés sur la situation des travailleurs autonomes pour constater qu'au Québec, ils avaient effectivement accès à la protection du régime d'assurance-emploi. Bien qu'aucun système ne soit parfait, nous estimions que le gouvernement pourrait tirer des enseignements de la situation qui prévaut au Québec ainsi qu'ailleurs dans le monde. Le gouvernement devrait adopter une approche éclectique dans ce dossier. Notre pays devrait aller de l'avant de façon beaucoup plus mature et confiante, plutôt que de se contenter de réagir aux critiques à l'égard du système en place.

Le sénateur Callbeck : Avez-vous beaucoup discuté de la question des femmes entrepreneurs? Cela faisait partie des recommandations du Groupe de travail du premier ministre qui ont été déposées en 2003. J'étais membre de ce groupe de travail. Nous sommes allés dans toutes les régions du Canada. Partout, les femmes entrepreneurs nous ont dit qu'elles avaient vraiment besoin d'un tel soutien. Chaque année, le nombre de femmes entrepreneurs connaît une croissance exponentielle et elles obtiennent beaucoup de succès à la tête de petites entreprises.

Dr Chong : Nous avons une femme entrepreneure, Victoria Sopik, une mère de huit enfants, au sein de notre comité. Elle a mené des actions novatrices à cet égard à Toronto et à Calgary. Nous reconnaissons en principe que non seulement les femmes entrepreneures, mais l'ensemble des travailleurs autonomes, ne bénéficient pas de la protection voulue. C'est est l'un des aspects qui auraient mérité une attention plus soutenue. S'il y a une volonté en ce sens et si l'on peut dégager les ressources nécessaires, le jeu en vaudrait la chandelle. Notre comité a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'options en matière de service de garde pour les parents qui doivent ou qui souhaitent travailler.

Le sénateur Cochrane : Nos témoins d'hier nous ont appris qu'il y avait des places libres dans des garderies du Manitoba. Étiez-vous au courant?

M. Tupper : Nous sommes au courant que le pays est très grand. Il y a certains secteurs ou régions du pays où des places peuvent effectivement être disponibles. Il y en a également d'autres où aucune place n'est accessible, malgré la forte demande au sein de la collectivité. Je présume que dans certaines régions du Manitoba des places peuvent être libres, alors que la situation peut être plus difficile dans les secteurs ruraux de la province.

Le sénateur Cochrane : Compte tenu de votre position au sein du ministère, ne devriez-vous pas pouvoir nous fournir des données quant aux provinces où des places sont disponibles et à celles où il en faudrait davantage? On nous a également dit hier

problems. Also there is a lack of research. Dr. Friendly, from Toronto, told us her research was closed down due to lack of funding. Would you like to address that lack of federal funding? You are from the federal government, are you not?

Mr. Tupper: I am indeed. Human Resources and Social Development Canada spends millions of dollars annually on a variety of funding in the area of social policy, particularly with respect to child care and early child development. It is probably safe to say that there is not enough money to support all of the research that may be desired, so priorities are set and decisions are made.

In the case of Dr. Friendly's work, that has always been a priority for the government in terms of investments annually. That will continue as we have indicated through a public process right now; we have invited tenders for future research in the area in which Dr. Friendly specializes. The provinces produce a fair amount of research and data with respect to their own jurisdictions.

One of our difficulties is a type of black hole. We know much about licensed day care, children who are in formal recognized day care programs, but we do not know much about the decisions that parents make. Almost half of the population is children who are cared for in the home or through a private arrangement. We do not know the "why" of the choices that parents have made, whether it is a question of space availability or whether they choose simply to keep their kids at home or use a private arrangement. That is an area where investments could be made.

Senator Cochrane: Yesterday, Professor Douglas Willms said, "We do not have a national study on early childhood education and care. We have the *National Longitudinal Survey of Children and Youth*, but that is something quite different. It does not look in enough detail at what kinds of programs children are in, nor does it look at the kind of supply-and-demand issues you are talking about."

That is what he said. I would like to know if your department agrees with his assessment. If so, what is being done to address this gap? How much money is the department spending specifically in areas of child care?

Mr. Tupper: With respect to your broader question, part of our difficulty, of course, is that the federal government does not have jurisdiction in the area of child care and development. We have our own sort of *Starting Strong* situation. Among OECD countries, there are countries that have agreed to principles and that pursue those principles in different ways based on the conditions they face in their countries. Equally so, in Canada, 13 jurisdictions have responsibility for delivering their child care

qu'on ne disposait pas de données suffisantes pour contribuer à la résolution de bon nombre des problèmes. Il y a également un manque au niveau de la recherche. Mme Friendly, de Toronto, nous a indiqué que ses recherches avaient dû être interrompues, faute de financement. Voudriez-vous nous parler de ce financement insuffisant de la part du gouvernement fédéral? C'est bien pour ce gouvernement que vous travaillez, n'est-ce pas?

M. Tupper : Tout à fait. Ressources humaines et Développement social Canada dépense des millions de dollars chaque année pour financer différentes mesures sociales, notamment pour la garde et le développement des jeunes enfants. Je pense qu'on peut affirmer sans crainte de se tromper que les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour financer toutes les recherches pouvant être souhaitables; il faut donc établir des priorités et faire certains choix.

Je peux vous dire que les travaux de Mme Friendly ont toujours figuré parmi les priorités du gouvernement pour ce qui est de ses investissements annuels. Ces efforts vont désormais se poursuivre dans le cadre d'un processus public; nous avons lancé un appel d'offres pour des travaux de recherche dans le domaine où Mme Friendly se spécialise. Les provinces produisent également une bonne quantité de travaux de recherche et de données dans les secteurs relevant de leur compétence.

Une de nos difficultés vient du fait que certains éléments nous sont encore inconnus. Nous sommes bien renseignés sur les garderies agréées et les enfants participant à un programme de garde reconnu, mais nous n'en savons pas beaucoup sur les décisions que prennent les parents. Près de la moitié des enfants sont gardés à la maison ou dans le cadre d'un arrangement privé. Nous ne connaissons pas les motifs des choix des parents. Est-ce simplement une question de places insuffisantes ou plutôt un choix personnel de garder leurs enfants à la maison ou d'avoir recours à un arrangement privé? On pourrait investir dans la recherche à ce sujet.

Le sénateur Cochrane : Voici ce que nous déclarait hier le professeur Douglas Willms : « Nous n'avons pas d'étude nationale sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. Nous avons l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, mais c'est passablement différent. Elle ne comporte pas assez de détails sur les programmes dans lesquels les enfants se trouvent, et elle ne porte pas non plus sur les questions d'offre et de demande dont vous parlez. »

C'est ce qu'il nous a dit. J'aimerais savoir si votre ministère est d'accord avec cette évaluation. Dans l'affirmative, quelles mesures ont été prises pour combler cette lacune? Combien d'argent votre ministère dépense-t-il expressément dans les domaines reliés à la garde des enfants?

M. Tupper : Pour répondre à votre question de portée plus générale, il va sans dire que nos difficultés viennent en partie du fait que les questions liées à la garde et au développement des jeunes enfants ne relèvent pas de la compétence fédérale. C'est un peu notre *grand défi* à nous. Au sein de l'OCDE, certains pays qui ont adhéré aux principes de fonctionnement communs les appliquent de manière différente en fonction de leur conjoncture particulière. De la même façon, au Canada, 13 gouvernements

programs. They have agreed on a set of principles but have chosen different methodologies and models against which they will pursue them. It is a question of what we lack. We know what is happening in each province. We do not create a national picture of that and the snapshot that compares them. That is, in part, because provinces and territories do not want to be compared.

Dr. Chong: There should be more research across the country with respect to the educational component of child care and development, but we could learn from some of the long-term studies that have been done in the United States. In the early 1990s, the Carnegie Corporation of New York instituted much research. There was the High/Scope Perry Preschool Study done from 1962 to 1967 of roughly 125 children in socio-economic deprived circumstances. There was long-term follow-up, including research done in the neurosciences and behavioural sciences as well. That does not necessarily mean that the Canadian situation would be identical, but if we have things in common with any country, it is certainly the country south of the border. I encourage the librarians to dig out some of that material for the committee.

Senator Cordy: Like Senator Callbeck, I am a bit puzzled by the tax credits for child care. The people who we try to help are those who are most vulnerable in our society. People living in poverty and earning low income, the working poor, are really struggling.

I was an elementary schoolteacher, and I saw latch-key kids because the parents could not afford child care. That is a reality. Sometimes, as Canadians, we like to believe those things are not happening, but when one is in the school system, one sees it. I cannot understand why we would reach out and say that we are helping the needy, but these people are not making enough money to pay taxes, so it is not beneficial to them.

Mr. Tupper: Part of the difficulty at the federal level is because we do not deliver the programs, we cannot design them.

Senator Cordy: A tax credit for those who are not even making enough money to pay taxes is a federal program. To say we do not deliver the child care is very true, but, from the tax perspective, we are the people who set the parameters for that.

Mr. Tupper: I offer the view that while we may use the tax system as a lever to directly impact on at least some Canadian families, we also work with our provincial and territorial colleagues in terms of the government funding that is transferred directly to provinces. It is the provinces that are the

sont responsables de la mise en œuvre des programmes de garde d'enfants. Ils ont convenu d'un ensemble commun de principes, mais ont choisi des méthodologies et des modèles différents pour les mettre en œuvre. Il s'agit de voir ce qui nous manque. Nous savons ce qui se passe dans chacune des provinces. Nous ne brosons pas un tableau national de ces différentes situations en établissant un repère qui permettrait de les comparer. Cette lacune est attribuable en partie au fait que les provinces et les territoires ne souhaitent pas être comparés les uns aux autres.

Dr Chong : Nous devrions intensifier les recherches au Canada relativement à la composante éducative des programmes de garde et de développement des enfants, mais nous pourrions tirer des enseignements de certaines des études à long terme qui ont été menées aux États-Unis. Au début des années 1990, la Carnegie Corporation de New York a lancé un vaste programme de recherche. De 1962 à 1967, il y a également eu l'étude High/Scope Perry Preschool sur quelque 125 enfants vivant en milieu défavorisé. Il y a eu un suivi à long terme, y compris des recherches dans les domaines des sciences neurologiques et du comportement. On ne peut pas nécessairement présumer que la situation serait identique au Canada, mais s'il y a un pays avec lequel nous avons des points en commun, c'est certes celui qui est au sud de notre frontière. Je pense qu'il serait bon que vos chercheurs essaient de retracer une partie de ces travaux.

Le sénateur Cordy : À l'instar du sénateur Callbeck, j'arrive difficilement à comprendre le concept des crédits d'impôt pour la garde d'enfants. Les personnes que nous nous efforçons d'aider figurent parmi les plus démunies de notre société. La situation est particulièrement précaire pour les personnes vivant dans la pauvreté, celles qui ont un revenu faible et les petits salariés.

J'ai enseigné dans une école élémentaire et j'ai vu ces enfants clé au cou parce que leurs parents n'avaient pas les moyens de payer les services de garde. C'est la triste réalité. Parfois, nous aimerions croire que de telles choses n'arrivent pas ici au Canada, mais il suffit de travailler dans le système scolaire pour en être témoin. Je ne vois pas comment nous pouvons prétendre aider ainsi les plus nécessiteux, alors que ces gens n'ont pas un revenu suffisant pour payer des impôts et ainsi profiter de tels crédits.

M. Tupper : Pour le gouvernement fédéral, le problème vient partiellement du fait que nous n'offrons pas les programmes, ce qui ne nous permet pas de les concevoir à notre guise.

Le sénateur Cordy : Ce crédit d'impôt à l'intention de ceux qui n'ont pas un revenu suffisant pour payer des impôts est pourtant bel et bien un programme fédéral. S'il est vrai d'affirmer que nous ne mettons pas en œuvre les services de garde, c'est pourtant à nous qu'il incombe d'établir les paramètres de telles mesures fiscales.

M. Tupper : Je voudrais faire valoir que si nous utilisons le régime fiscal pour aider directement tout au moins quelques familles canadiennes, nous appuyons également nos homologues provinciaux et territoriaux au moyen d'un financement fédéral qui est transféré directement aux provinces. C'est à celles-ci qu'il

deliverers of programs where they can create subsidy programs and deal with issues around costs and where they do make the investment in infrastructure.

The federal government has chosen to put the money in the hands of the people who are actually delivering those benefits on the ground. Therefore, you do not see the federal government directly involved in the kinds of areas you are talking about, but we try to put our money into those areas at the provincial and territorial level.

The Acting Chairman: There is no reporting or tracking of that, is there?

Mr. Tupper: Under the 2000 and 2003 agreement, all of the provinces are committed to annual reporting. You will now say they are all behind in their reporting, and indeed that is the case; partly because, since 2004, there has been much confusion within the sector. The move to the bilateral negotiations that began in 2004-05 changed the scope of what people expected to be reporting on. The change in government and the shift in policy focus then created more confusion within the system with respect to the expectations of the federal government on provincial reporting.

I was in front of a House committee recently where this same question came up. As a result of our response, which was indeed that the provinces are behind, we received many phone calls from our colleagues.

All I can say today is that we have been assured that the provinces are committed and that they are now seeing a commitment from the federal government — my shop — which is also late in its reporting. We have an agreement and now an ongoing commitment that that reporting will occur. Our reports are about to be published, and we understand from all provinces and territories that they are in the midst of producing their outstanding reports.

Senator Cordy: I would like to move to the Canada Social Transfers and the increase of funding that will be sent to the provinces, which you said was in the last budget. I would like to talk about the issue of accountability. Many of us were on the committee with Senator Kirby when we did the health care study. We know the reality is that it is a challenge when one level of government actually handles the on-the-ground work and the other level of government provides the funding.

I am wondering about the accountability aspect as well. You said that you are now in negotiations with the provinces. The reality is that the provinces do not like to have strings attached to money that they are receiving from the federal government.

revient ensuite d'assurer la mise en œuvre des programmes en optant pour des subventions ou d'autres mesures pour régler les problèmes de coût et en faisant les choix qui s'imposent en matière d'investissement dans les infrastructures.

Le gouvernement fédéral a choisi de confier les fonds aux personnes qui offrent les services sur place. Par conséquent, vous ne verrez pas d'intervention directe du fédéral dans les domaines dont vous parlez, mais nous essayons de soutenir les efforts déployés dans ces secteurs par l'entremise des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Le président suppléant : Il n'y a pas de rapport ou de suivi à ce sujet, n'est-ce pas?

M. Tupper : Dans les ententes intervenues en 2000 et en 2003, toutes les provinces se sont engagées à présenter un rapport annuel. Vous allez me dire qu'elles accusent du retard à ce chapitre, et vous avez tout à fait raison. Ces retards sont partiellement attribuables à la confusion qui règne dans ce secteur depuis 2004. L'adoption d'un mode de négociations bilatérales à compter de 2004-2005 a modifié la portée des rapports prévus. Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement et le changement d'orientation stratégique, il est devenu encore plus difficile pour les provinces de savoir quel type de rapport elles devaient soumettre au gouvernement fédéral.

Cette même question a été posée lorsque j'ai comparu récemment devant un comité de la Chambre. À la suite de la réponse que nous avons donnée en faisant état du retard des provinces, nous avons reçu de nombreux appels téléphoniques de nos homologues.

Tout ce que je peux vous dire aujourd'hui, c'est qu'on nous a assuré que les provinces sont déterminées à faire le nécessaire et qu'elles constatent également la volonté du gouvernement fédéral — pour lequel je travaille — qui a également pris du retard dans la présentation de ses rapports. Une entente a été conclue et nous pouvons maintenant compter sur un engagement ferme à produire les rapports requis. Nos rapports seront rendus publics sous peu et il semblerait que l'ensemble des provinces et des territoires s'emploient à produire actuellement ceux qui sont dus.

Le sénateur Cordy : J'aimerais maintenant parler du Transfert social canadien et du financement accru qui sera versé aux provinces en application du dernier budget, selon ce que vous nous avez dit. Je voudrais traiter de la question de la reddition de comptes. Bon nombre d'entre nous faisons partie du comité présidé par le sénateur Kirby qui a effectué une étude sur le système des soins de santé. Nous savons à quel point la situation peut être délicate lorsque c'est un ordre de gouvernement qui effectue le travail sur le terrain pendant qu'un autre tient les cordons de la bourse.

Je m'inquiète également de la question de la reddition de comptes. Vous avez indiqué que vous étiez actuellement en négociation avec les provinces. Dans les faits, les provinces n'aiment pas que les fonds qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral soient assortis de différentes conditions.

How, in fact, will we be assured as a committee and as Canadians that the provinces will be held accountable and the money will be spent in the manner in which it was intended?

Mr. Tupper: In part, once the reports are out, hopefully the data will demonstrate that.

Senator Cordy: That data is from early 2000.

Mr. Tupper: Activities in expenditure data would be for the previous year. For instance, the 2006 data is due out in November 2007.

Senator Cordy: What is the trend in the past of when we actually get the data? We know when it is supposed to arrive, but when does it actually get to us?

Mr. Tupper: We get back to the point that it is late. Aside from late reports, all of the indicators would suggest that, indeed, since the year 2000, the provinces have been making the investments that the 2000 and 2003 agreements identified simply from growth in the system.

In 1998-99, the system stood in the range of 325,000 or 340,000 child care spaces. Today, child care spaces across the country amount to just under 800,000 spaces. We have seen a considerable growth in the system over the last seven years. While we have not got the reports, we can certainly see indicators that the system is growing, and we assume it is happening with the money we are investing.

Senator Cordy: You have given us some of the numbers. I wonder if you would send a list to the committee of how child care spaces have increased over the past number of years.

Mr. Tupper: I would be pleased to do that.

Senator Cordy: I wonder if that could be broken down yearly and province to province.

Mr. Tupper: I have it all.

Senator Cordy: I would like to ask about the \$100 a month. Again, I am going by anecdotal evidence that I receive from phone calls or by running into people in the supermarket or whatever. Nova Scotia, certainly Halifax, is not one of the places where we have empty spaces. There are, in fact, waiting times. I know somebody called me and had to turn down a promotion to Toronto because there was a six-month waiting time for child care, and they had no family in Toronto. Therefore, they had to turn it down and stay in Nova Scotia because they had already been on that waiting list and now had a child care space for their child. Those cases are true but anecdotal, so it is not data that we can readily quote.

What has the \$100 a month done in terms of creating better child care in Canada? It has been in effect for almost a year.

De quelles garanties disposons-nous, en notre qualité de membres de ce comité et de citoyens canadiens, pour nous assurer que les provinces auront des comptes à rendre et dépenseront les sommes allouées aux fins prévues?

M. Tupper : Nous espérons que les rapports, dès qu'ils seront publiés, permettront de fournir en partie ces garanties.

Le sénateur Cordy : Ces données remontent au début de 2000.

M. Tupper : Les données sur les dépenses portent sur les activités de l'année précédente. Par exemple, les données relatives à 2006 doivent être rendues publiques en novembre 2007.

Le sénateur Cordy : Habituellement, quand au juste les données sont-elles effectivement fournies? Nous savons à quel moment elles sont censées nous être transmises, mais quand les recevons-nous vraiment?

M. Tupper : Nous en revenons à la question des retards accumulés. Cette considération mise à part, tous les indicateurs permettent de croire que les provinces ont effectivement consenti, depuis l'an 2000, les investissements prévus dans les accords de 2000 et de 2003. La croissance constatée au sein du système suffit à s'en convaincre.

En 1998-1999, on recensait au sein du système entre 325 000 et 340 000 places en garderie. Ce nombre dépasse maintenant les 800 000 pour l'ensemble du pays. Nous avons donc pu constater une croissance considérable au sein du système au cours des sept dernières années. Nous n'avons pas reçu les rapports, mais nous pouvons certes observer ces indices de croissance et nous présumons qu'ils sont le fruit de nos investissements.

Le sénateur Cordy : Vous venez de nous fournir quelques chiffres. Je me demande si vous pourriez transmettre au comité un relevé montrant l'évolution du nombre de places en garderie au cours des dernières années.

M. Tupper : Avec grand plaisir.

Le sénateur Cordy : Est-ce que vous pourriez inclure une répartition annuelle pour chacune des provinces?

M. Tupper : J'ai toutes ces données.

Le sénateur Cordy : J'ai une question concernant l'allocation de 100 \$ par mois. Encore là, je me fie aux témoignages divers que j'ai recueillis au téléphone ou en rencontrant des gens au supermarché ou ailleurs. La Nouvelle-Écosse, et tout particulièrement Halifax, ne figurent pas au nombre des endroits où il y a des places libres en garderie. Il y a plutôt des listes d'attente. Une personne m'a appelée pour me dire qu'elle avait dû refuser une promotion à Toronto parce que le délai d'attente pour des services de garde y était de six mois et qu'elle n'avait pas de famille dans cette ville. Elle a donc dû refuser l'offre et demeurer en Nouvelle-Écosse où elle avait finalement obtenu une place en garderie pour son enfant après s'être retrouvée sur une telle liste d'attente. Il s'agit de cas véridiques, mais pas de données scientifiques que l'on peut aisément faire valoir.

Dans quelle mesure l'allocation de 100 \$ par mois a-t-elle permis d'améliorer les services de garde d'enfants au Canada? Voilà déjà près d'un an qu'elle est en vigueur.

Mr. Tupper: The intent of the \$100 a month was to put more money in the hands of parents to enable them to make choices. Oftentimes, people say it has not created a single space. That was not the intent. The intent was to offset costs.

I have heard people say it is just not enough, but I have equally heard people say — it is still not enough — but if you only have \$200 or \$500 of disposable income a month, \$100 actually does make a difference. I have heard a complete spectrum, probably as you have.

Anecdotal evidence is quite important, because it is from the mouths of people I serve and on whose behalf we all work. In our consultations, we heard many of the same things you did. I would point to the variety of initiatives that are supported by federal, provincial and territorial governments that hopefully can address the variety of demand that exists across the country.

Senator Cordy: I also heard of someone who knew nothing about the program. Their child was just over a year old. I was flabbergasted. Those of us in government sometimes believe the whole world knows about the different programs. In fact, I wonder how many people do not know about them. Now, when children are born, I assume hospitals provide information. There is a gap where people are not aware of these programs.

Mr. Tupper: In our first month of operation, in July of last year, when the first cheques went out, we had a catchment of 89 per cent of people who are eligible. Within three months, that number had risen to 95 per cent of eligibility. Our goal for this year is 100 per cent. However, I must say that it is a bit of an artificial goal, because children turn 7 and become ineligible, and some children die.

Senator Cordy: Do you have access to tax forms?

Mr. Tupper: We built the Universal Child Care Benefit, UCCB, on top of the Canada Child Tax Benefit, so we had ready infrastructure. That is how we got to 95 per cent coverage so quickly; we built it on existing infrastructure.

As you pointed out, we are now also able to bundle information about that program with information about all sorts of other programs that new families would be interested in, whether they are new families to Canada or new families insofar as new births.

M. Tupper : Cette allocation de 100 \$ par mois avait pour but de mettre davantage d'argent à la disposition des parents pour leur permettre de faire des choix. On soutient souvent qu'elle n'a permis de créer aucune place en garderie. Ce n'était pas le but visé. On voulait aider les parents à assumer ces coûts.

J'ai entendu certaines personnes affirmer que ce n'est pas suffisant, mais j'en ai entendu également dire — bien que ce ne soit pas encore assez — qu'un montant de 100 \$ par mois peut vraiment faire une différence lorsque votre revenu mensuel disponible est de 200 \$ ou 500 \$. J'ai entendu un large éventail de commentaires à cet égard, comme vous sans doute.

Les témoignages ainsi recueillis sont très importants parce qu'ils viennent directement des gens que nous desservons et pour lesquels nous travaillons tous. Lors de nos consultations, nous avons entendu bon nombre de commentaires semblables. À ce titre, je vous dirais que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux appuient une vaste gamme d'initiatives qui, nous l'espérons, peuvent satisfaire aux exigences variées qui se manifestent dans les différentes régions du pays.

Le sénateur Cordy : Il y a aussi quelqu'un qui m'a dit n'avoir jamais entendu parler du programme. Son enfant avait un peu plus d'un an. Ce commentaire m'a complètement renversée. À partir de notre perspective gouvernementale, nous croyons parfois que le monde entier connaît nos différents programmes. Je serais curieuse de savoir combien de citoyens en ignorent l'existence. Je suppose qu'à la naissance des enfants, les hôpitaux fournissent certains renseignements. Il y a lieu d'en faire davantage pour que tous connaissent l'existence de ces programmes.

M. Tupper : Nous avons commencé à envoyer des chèques en juillet dernier, et ce mois-là le taux d'admissibilité était de 89 p. 100. Au bout de trois mois, ce pourcentage était passé à 95 p. 100. Notre objectif pour cette année est d'atteindre 100 p. 100. Toutefois, je dois dire qu'il s'agit d'un objectif un peu artificiel, car il faut penser que des enfants auront sept ans durant l'année et deviendront donc inadmissibles et qu'il y aura aussi des décès.

Le sénateur Cordy : Avez-vous accès aux déclarations de revenu?

M. Tupper : Pour déterminer l'admissibilité à la Prestation universelle pour la garde d'enfants, nous nous servons des données recueillies aux fins de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. C'est pour cette raison que nous avons pu atteindre aussi rapidement le taux d'admissibilité de 95 p. 100; nous nous sommes fondés sur l'information existante.

Comme vous l'avez fait remarquer, nous sommes également en mesure de fournir, en même temps que l'information concernant la Prestation universelle pour la garde d'enfants, des renseignements au sujet de divers autres programmes qui pourraient intéresser les nouvelles familles, qu'elles soient nouvelles parce qu'elles viennent d'arriver au Canada ou parce qu'elles viennent d'avoir un premier enfant.

Senator Cordy: If somebody sends in their tax form and it shows they have children under seven years of age, but they are not receiving the benefit, does your department ensure they will receive it?

Mr. Tupper: The Canada Revenue Agency delivers the UCCB. My understanding is that they are doing their best to cross-reference information.

Senator Cordy: I am wondering about research. A number of witnesses have told us that there is not enough research on child care and providing good-quality early childhood education. I can understand that there would be good studies done in the U.S, and I feel we should certainly look at them, but they are not a replacement for studies done in Canada.

Yesterday, we heard that research that has been in place at the University of Toronto since 1985 has recently lost its funding. Considering what we have heard from witnesses and documentation we have read about Canada needing more research in this field, has the dollar amount for research been reduced?

Mr. Tupper: The situation at the University of Toronto with respect to the research and the relationship with the university, as I understand it, had nothing to do with the question of federal funding; it had to do with the priorities of space allocation at the University of Toronto. That organization has since established ties with the University of Guelph.

With respect to research funding, Dr. Friendly is in the midst of finishing her current work under her current funding arrangement. We are about to release another call that will introduce new funding for exactly the same purpose.

Senator Cordy: That was just an example, not necessarily specific. Overall, has funding gone up or down in the past year?

Mr. Tupper: I am not an expert. Under the Social Development Partnerships Program — and this in part answers the previous question as well — we will continue to invest \$139.6 million over the next five years in support of government priorities for children and families.

Senator Cordy: What was the funding amount before that?

Mr. Tupper: I do not have that number with me.

Senator Cordy: Could you send us that information as well?

Mr. Tupper: Absolutely.

Dr. Chong: I want to pick up on both the question and the answer. The biologic sciences and the research that is done all across the globe applies equally well in Canada as it would apply south of the border and in France, Germany or anywhere else.

Le sénateur Cordy : Si la déclaration de revenu d'une personne indique qu'elle a des enfants de moins de sept ans, mais qu'elle ne reçoit pas la prestation, est-ce que votre ministère veillera à ce qu'elle la reçoive?

M. Tupper : C'est l'Agence du revenu du Canada qui s'occupe de verser la prestation. Je crois savoir qu'elle fait de son mieux en ce qui a trait aux croisements d'information.

Le sénateur Cordy : Je m'interroge au sujet de la recherche. Un certain nombre de témoins nous ont affirmé qu'on ne fait pas suffisamment de recherche sur la garde d'enfants et sur l'éducation de qualité des jeunes enfants. Je crois savoir que de bonnes études ont été menées aux États-Unis, et j'estime que nous devrions les examiner, mais elles ne peuvent pas remplacer les études canadiennes.

Hier, nous avons appris que le financement accordé au programme de recherche de l'Université de Toronto, qui avait été mis en place en 1985, a récemment pris fin. Étant donné la nécessité pour le Canada d'effectuer davantage de recherche dans le domaine, comme nous l'ont affirmé des témoins et comme nous avons pu le lire dans la documentation, les sommes consacrées à la recherche ont-elles augmenté?

M. Tupper : D'après ce que je sais, la situation que vit l'Université de Toronto n'a rien à voir avec le financement fédéral; elle est attribuable aux priorités en matière d'attribution des locaux à l'Université, qui a établi depuis des liens avec l'Université de Guelph.

Quant au financement de la recherche, je peux vous dire que Mme Friendly est en train de terminer les travaux qu'elle mène grâce à l'accord actuel de financement. Nous sommes sur le point de lancer un autre appel de fonds qui donnera lieu à l'affectation d'argent neuf pour la recherche dans le domaine.

Le sénateur Cordy : Vous vous êtes contenté de me donner un exemple. Pouvez-vous me dire si, dans l'ensemble, au cours de la dernière année, le financement a augmenté ou diminué?

M. Tupper : Je ne suis pas un spécialiste. Dans le cadre du Programme de partenariats pour le développement social — cela répondra aussi en partie à la question précédente — nous allons continuer d'investir 139,6 millions de dollars au cours des cinq prochaines années afin d'appuyer les priorités du gouvernement touchant les familles et les enfants.

Le sénateur Cordy : De quel ordre était le financement auparavant?

M. Tupper : Je n'ai pas cette donnée en main.

Le sénateur Cordy : Pourriez-vous nous la transmettre?

M. Tupper : Absolument.

Dr Chong : Je veux revenir sur la question de la recherche au Canada qui a été posée ainsi que sur la réponse qui a été donnée. Les travaux en sciences biologiques et les études qui sont menés partout sur la planète sont aussi valables pour le Canada qu'ils le

Much research has been conducted with respect to child development, both from a neuroscience point of view and a behavioural science point of view.

In the last decade, the two sciences that were operating in silos in the past are coming together. Some of the research is confirming intuitively what we thought culturally and some of it is not. I will leave you a list. This is an area in which I believe some of you will be extremely interested, especially if you come from a teaching background. It fascinated me.

As I said at the outset, if you want to read a good, relatively short article, in the December 2006 edition of *L'actualité* there is an interview with a French neuroscientist, Dr. Boris Cyrulnik, who is in his 70s now and who has spent a lifetime on this particular issue. He has said that the greatest discovery in the last 10 to 15 years has been neuroplasticity or, more accurately, cerebrocortical plasticity. Recently, a talented Canadian, Dr. Norman Doidge, has written a book called *The Brain That Changes Itself*. He divides himself between Toronto and New York. He is a psychiatrist by training, but he spent several years pursuing the latest developments in that area.

That has huge implications for how we deal with child rearing and education going forward into the future. I am certainly not one who believes a huge, monolithic system should be built. Some of my closest relatives have taught at the primary and secondary levels. I encourage this committee to delve into this issue and come up with something that will be genuinely proactive and fresh. Please do not simply react to reports that have been done. Reports can be written, and professionals, as well as media, sometimes torque a story, if I can put it that way.

The Acting Chairman: Being a member of the media for 32 years, how dare you say that? I am joking. Of course, spin is what makes the world go round.

Senator Trenholme Counsell: This is a high point for me in my days in the Senate. After listening to my colleague Senator Cochrane, we may have to ask the Senate to extend the mandate of this subcommittee, because we are just beginning. It is similar to throwing bait to a fish. This work is very important. We are seeing the value of our work each hour we spend here.

It concerns me when either or both of you, or any of our witnesses, talk about spaces. The new terminology is to talk about early childhood learning and quality child care; spaces are spaces. It is like putting someone into a house and saying: Go to it; there is no support for you. I have heard a similar argument from Habitat for Humanity Canada: It is not enough to just build a house.

That is a great concern. When we are talking about spaces, we have to tie it closely with early childhood and quality child care programs.

sont pour les États-Unis, la France, l'Allemagne ou n'importe quel autre pays. Beaucoup de recherche a été effectuée dans le domaine du développement de l'enfant, tant sur le plan neurologique que comportemental.

Ces dix dernières années, on a commencé à effectuer des études qui examinent à la fois le développement neurologique et comportemental. Certaines recherches permettent de confirmer des croyances populaires alors que d'autres ne le permettent pas. Je vous remettrai plus tard une liste à ce sujet. Il s'agit là d'un domaine qui intéressera certains d'entre vous au plus haut point à mon avis, surtout si vous avez œuvré dans le milieu de l'enseignement. En ce qui me concerne, c'est un domaine qui me fascine.

Comme je l'ai dit au début, si vous voulez lire un bon article relativement court, je vous suggère l'entrevue, parue dans le n° de décembre 2006 de *L'actualité*, avec un neuropsychiatre français, le Dr Boris Cyrulnik, qui a maintenant plus de 70 ans et qui a passé sa vie à étudier le sujet. Selon lui, la plus grande découverte des 10 à 15 dernières années est celle de la plasticité synaptique, ou plus généralement, la plasticité cérébrale. Récemment, un Canadien talentueux, le Dr Norman Doidge, a écrit un livre intitulé *The Brain That Changes Itself*. Cet homme partage son temps entre Toronto et New York. Il est psychiatre de formation, et il a passé plusieurs années à étudier les progrès dans ce domaine.

Les recherches à ce niveau auront une énorme incidence sur la façon dont nous envisagerons l'éducation des enfants dans l'avenir. Je ne suis certes pas en faveur de l'établissement d'un grand système monolithique. Certains membres de ma proche famille ont enseigné au primaire et au secondaire. J'encourage les membres du comité à étudier en profondeur la question et à trouver une solution qui sera véritablement proactive et nouvelle. Ne vous contentez pas simplement de réagir aux rapports qui ont été produits. Les professionnels et les médias peuvent parfois déformer les faits, si je puis m'exprimer ainsi.

Le président suppléant : Je travaille dans le domaine des médias depuis 32 ans, et je me demande comment vous osez dire une telle chose. Je blague, bien entendu. Nous savons que les médias font leurs choux gras des mauvaises nouvelles.

Le sénateur Trenholme Counsell : C'est un moment unique pour moi dans ma carrière au Sénat. Après avoir écouté ma collègue, le sénateur Cochrane, je conclus que nous devons peut-être demander au Sénat de prolonger le mandat du sous-comité, car nous ne faisons que commencer. C'est comme aller à la pêche. Notre travail est très important et nous en constatons la valeur à chaque séance.

Cela me préoccupe lorsque je vous entends, à l'instar d'autres témoins, parler de places. Nous avons maintenant l'habitude de parler de l'éducation préscolaire et des services de garde de qualité; une place, ce n'est qu'une place. J'ai entendu un commentaire similaire de la part de représentants de l'organisme Habitat pour l'humanité Canada. De leur avis, construire des maisons ne suffit pas.

Cela me préoccupe grandement. Quand on parle de places, il faut préciser la nécessité d'offrir des programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants de qualité.

I get the impression from you — Mr. Tupper especially — that you are discrediting the OECD report. I can understand that you have said it has been used erroneously; perhaps the use of the figures has been erroneously reproduced. I can understand the difficulty in comparing finances, especially with our federation, with some other countries that are not a federation of provinces or states.

Before asking my question, I wish to point out that the OECD report deals with more than just the funding. Perhaps we should have included this in the reference to the Senate committee. For example, Canada ranks fourteenth out of 20 countries in children aged zero to three in regulated early learning and child care programs — I am trying to get away from just the dollars — and we rank last, that is, twentieth out of 20 countries in the access of three to six year olds in early learning and child care programs. Again, these figures are several years old and may not be totally accurate.

This is the first time I have heard the report criticized so heavily. My mentor is Dr. Fraser Mustard. I heard him speak two weeks ago at an Atlantic conference on early learning and child care. I would like to hear more substance in your opinion of the total report. If you just look at the spending chart, it is difficult to compare. However, I want your opinion, Mr. Tupper, on the entire report and the entire process vis-à-vis OECD reporting and Canada.

Mr. Tupper: I am glad you posed that question. Indeed, my comments were with respect to the specific chart on spending.

Our understanding of this report is that it is not a comparative analysis. It does not rank. It simply lists people based on the data that they have. I understand that they say that within the report. This is not intended to be a comparative analysis. With respect to expenditures, that is certainly the case.

With respect to the process, Canada absolutely endorses the process and the work of the Organisation for Economic Co-operation and Development. We are a member country. We contributed to the funding of this particular report and to the follow-up work that came out of our meeting in the fall of last year in Italy. We are a member of the network now being formed, and we are making financial contributions to that. We absolutely endorse the work and the principles. All of the governments in Canada reflect similar principles when looking at quality, accessibility and all of those foundational elements. I have misled you if you have that impression. I apologize.

Senator Trenholme Counsell: Thank you. With regard to both of you, especially Dr. Chong, I have read your report word by word. It is a very fine report.

J'ai l'impression que vous discréditez le rapport de l'OCDE, surtout vous, monsieur Tupper. Je peux comprendre ce que vous voulez dire quand vous avez affirmé qu'il a été utilisé incorrectement; il est vrai que les chiffres ont peut-être été mal interprétés. Je peux comprendre aussi qu'il est difficile de comparer les données financières de notre pays avec celles d'autres nations qui ne constituent pas une fédération de provinces ou d'États.

Avant de poser ma question, je tiens à dire que le rapport de l'OCDE ne porte pas seulement sur le financement. Peut-être que cela aurait dû être précisé dans le document de référence préparé pour le comité. Par exemple, parmi une vingtaine de pays, le Canada se classe au 14^e rang pour ce qui est de l'accès aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants de zéro à trois ans — j'essaie de faire ressortir des aspects autres que financiers — et nous occupons le dernier rang, c'est-à-dire le 20^e, pour ce qui est de l'accès à ces programmes visant les enfants de trois à six ans. Je le répète, ces chiffres datent de plusieurs années et ne sont peut-être plus tout à fait exacts.

C'est la première fois que j'entends autant de critiques au sujet de ce rapport. Mon mentor est M. Fraser Mustard. Je l'ai entendu s'exprimer il y a deux semaines lors d'une conférence dans les provinces de l'Atlantique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. J'aimerais que vous en disiez un peu plus long sur le rapport dans son ensemble. Si vous vous en tenez aux dépenses, il est difficile d'effectuer une comparaison. C'est pourquoi j'aimerais obtenir votre opinion, monsieur Tupper, au sujet de l'ensemble du rapport et du processus utilisé par l'OCDE pour l'établissement de ses rapports en général.

M. Tupper : Je suis ravi que vous me posiez cette question. Il est vrai que mes commentaires portaient sur le tableau concernant les dépenses.

Nous avons cru comprendre que ce rapport ne constitue pas une analyse comparative. Il ne vise pas à établir un classement. Il ne fait que dresser une liste des pays en fonction des données disponibles. Je crois que c'est ce qu'on explique dans le rapport. Il ne s'agit pas d'une analyse comparative. Quant aux dépenses, c'est certes le cas, toutefois.

Quant au processus, je tiens à dire que le Canada appuie entièrement le processus utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi que ses travaux. Nous sommes un pays membre et nous avons participé au financement de la préparation de ce rapport et aux travaux de suivi qui ont été effectués lors de la rencontre qui a eu lieu en Italie l'automne dernier. Nous faisons également partie du réseau qui est en train d'être créé et nous y apportons une contribution financière. Nous appuyons sans réserve les travaux de l'OCDE et les principes qu'elle applique. Tous les gouvernements au Canada s'appuient sur les mêmes principes en ce qui concerne la qualité, l'accessibilité et tous ces autres critères essentiels. Je crois vous avoir donné une fausse impression, et je vous prie de m'en excuser.

Le sénateur Trenholme Counsell : Merci. Je dois vous dire que j'ai lu vos rapports du début à la fin, et j'ai trouvé le vôtre, docteur Chong, particulièrement excellent.

You include a recommendation that there be accountability of spaces. You use the word “quality.” You do not use the phrase “early childhood development or early learning” in the report. I do not believe it is used in the report once, but maybe I am wrong. Certainly, that is not the emphasis.

Mr. Tupper, you said that since we do not deliver, we cannot develop programs. The effort in the 2004-05 bilateral agreements was compared to being the next greatest social program in Canada following medicare. With medicare, we did insist upon standards and accountability to the federal government. I would have to go through each province again to see what was agreed to, although I have some of that in the speech.

It seems to me that at that moment in time, and subsequently for two years or less, we were insisting that the money be used for quality and that there be programming around early childhood learning and development and not just spaces. I would like both of you to comment perhaps on this debate between providing money for spaces without any criteria that involve programming based upon the most recent knowledge of early childhood learning and child development.

While I know we have excellent universities to the south of us, and we have worldwide distinguished scholars there, I do not think we will be looking to the United States as an example of how to develop universal child care programs in Canada.

Dr. Chong: I do not know where to start. You are right in that we should not simply refer to spaces, but that was the mandate and direction we were given. We have to use the words given to us. I do not feel any member of the committee, myself included, ever looked at spaces without a body occupying those spaces, irrespective of the age of the children.

With respect to child development, we all know that, whether it is south of the border or across the pond, children generally — human beings — develop the same way. Sometimes, as Canadians, we close to door to what we can learn from the United States, and I do not feel we should. We should be eclectic. We have enough grey matter to sort things out as to what is and is not good. I would not close the door to that.

I believe what Dr. Mustard has done in his two reports is tremendous in the sense that he has become a strong advocate for early childhood education. I have also heard him say that there are different ways of raising children. Specifically, most of the focus in Toronto — and I can only speak of Toronto because my experience has been there — on child care has been primarily in socio-economic areas where the children do not have the wherewithal, whether it is in downtown Toronto or any other urban area, certainly in North America, Canada and the U.S.

Vous recommandez qu'on exige une reddition des comptes. Vous utilisez dans votre rapport le mot « qualité ». Vous n'employez pas cependant les expressions « développement du jeune enfant ou éducation des jeunes enfants ». Je ne crois pas que ces mots figurent une seule fois dans le rapport, mais peut-être que je me trompe. Vous ne mettez certes pas l'accent là-dessus.

Monsieur Tupper, vous avez affirmé que puisque le gouvernement fédéral n'a pas la responsabilité d'offrir les programmes, il ne peut pas en élaborer. Ce que prévoyaient les accords bilatéraux de 2004-2005 a été considéré comme étant le plus grand programme social au Canada depuis le régime d'assurance-maladie. Dans le cas de ce régime, nous avons établi des normes et exigé une reddition des comptes envers le gouvernement fédéral. Il faudrait que je passe en revue tous les accords pour voir ce qu'ils prévoient, quoique vous en parlez un peu dans votre allocution.

Il me semble qu'au moment où les accords ont été signés, on a insisté sur le fait que l'argent devait servir à améliorer la qualité et que les provinces devaient veiller à créer des programmes d'éducation préscolaire, et pas seulement des places. J'aimerais obtenir vos commentaires au sujet de la question de l'attribution sans condition de sommes devant servir à créer des places dans des garderies offrant des programmes élaborés en tenant compte des plus récentes connaissances que nous possédons au sujet de l'apprentissage en bas âge et du développement de l'enfant.

Bien que je sache qu'il existe d'excellentes universités aux États-Unis, qui comptent d'éminents universitaires reconnus mondialement, je ne crois pas que nous prendrons exemple sur ce pays quand il s'agit d'élaborer des programmes universels de garde d'enfants au Canada.

Dr Chong : Je ne sais pas par où commencer. Vous avez raison de dire qu'il ne faut pas simplement parler de places, mais le mandat qu'on nous a donné concerne précisément les places en garderie. C'est le mot qui est utilisé et nous devons l'employer. À mon avis, aucun membre du comité, et même moi-même, n'a jamais parlé des places en garderie sans penser aux enfants qui les occupent, peu importe leur âge.

Quant au développement de l'enfant, nous savons tous, qu'ils soient américains ou européens, que les enfants en général — pour ainsi dire les êtres humains — se développent de la même manière. Parfois, en tant que Canadiens, nous fermons les yeux sur ce que nous pouvons apprendre des États-Unis, et j'estime que nous ne devrions pas faire cela. Nous devrions examiner ce qui se fait un peu partout. Nous sommes suffisamment intelligents pour pouvoir discerner ce qui est bon de ce qui ne l'est pas. Il ne faudrait pas fermer les yeux.

Je crois que, grâce à ses deux rapports, M. Mustard est devenu un porte-parole important en matière d'éducation préscolaire. Je l'ai entendu dire qu'il existe différentes façons d'élever les enfants. Précisément, à Toronto — je ne peux parler que de Toronto, car c'est là que j'ai toujours travaillé — on a surtout visé les enfants qui vivent dans des milieux socioéconomiques où les moyens sont déficients, notamment au centre-ville de Toronto, comme on le fait dans toute autre région urbaine ailleurs au Canada et aux États-Unis.

I believe it has gone from a focus on helping the most needy, as you put it earlier, to taking money and spreading it all over. I believe we should optimize and maximize the taxpayers' dollars. There certainly should be accountability in how taxpayers' dollars are spent. I have never been involved in federal-provincial relations, so I do not know what things happen. However, I do not believe it is any different than between the provinces and municipalities: If they are given money, they have to account for it one way or another. Everyone likes no-strings money, but money should never be transferred with no strings.

The early childhood educational component is a controversial, arguable discussion in the sense that we all want to give our children and grandchildren the best possible start in life. However, for upper middle-class families, that is much easier. Almost any health care professional will say, "If children can hear, see and do those things, as long as you can ensure they can sense through their eyes and ears, there are many things that they will naturally develop in a middle-class setting that in a deprived setting they may not." This has nothing to do with the committee, but that is why I would not want to see dollars spread. I believe in targeting.

Senator Trenholme Counsell, you make a good point that we should be looking at that. As a continuum, the educational establishment, the way it is set up now, cannot withstand additional responsibilities until they get their current act together. Your past experience would probably bear me out on that.

Mr. Tupper: It is a very interesting discussion because oftentimes I do go into rooms and we can talk about spaces and nothing else. I walk away feeling unfulfilled.

I will provide some information about the history of the development of the bilateral and multilateral agreements. I believe it will answer your question, because it has very much been an evolution. I wish I had been in this job for all of that time because it is fascinating.

In the 2000 agreement, the focus was on early development, which is fairly broad because it is about the cognitive, behavioural and social elements of development of children. The agreement also includes support to families, issues around parental knowledge and education, and the more fundamental aspects of care and how we balance the needs of families and children.

With the 2003 agreement — after two years of operation of the 2000 agreement — they negotiated a more focused agreement, which was very much about child care, with one segment of what would be captured under the broader heading of early childhood development. The intent, as I understand it, was that they had identified some specific gap areas and wanted to make more

Je crois qu'auparavant on visait davantage à aider ceux qui en ont le plus besoin, comme vous l'avez dit plus tôt, alors que maintenant les sommes sont réparties un peu partout. J'estime qu'il faudrait utiliser de la manière la plus judicieuse possible l'argent des contribuables. Il faut que les gouvernements rendent compte de la façon dont les fonds publics sont dépensés. Je ne connais pas grand-chose à propos des relations fédérales-provinciales, alors je ne sais pas ce qui se passe. Toutefois, je ne crois pas qu'elles soient tellement différentes des relations entre les provinces et les municipalités, qui, lorsqu'elles reçoivent de l'argent, doivent rendre compte d'une manière ou d'une autre de la façon dont il est dépensé. Tout le monde aime bien recevoir des fonds sans conditions, mais il devrait toujours y avoir des critères.

Les programmes d'éducation préscolaire suscitent un débat en ce sens que nous voulons tous que nos enfants et nos petits-enfants aient le meilleur départ possible dans la vie, mais il s'avère que cela est beaucoup plus facile à assurer pour les familles de la classe moyenne ou supérieure. Presque tous les professionnels de la santé vous diront qu'un enfant d'une famille de classe moyenne développera naturellement des aptitudes qu'un enfant d'un milieu défavorisé ne développera pas. Cela n'a rien à voir avec le sujet d'étude du comité, mais je tenais à expliquer pourquoi j'estime que le financement devrait être ciblé.

Madame le sénateur Trenholme Counsell, vous avez raison de faire valoir que nous devons nous pencher là-dessus. Le système actuel d'éducation, tel qu'il est structuré, ne pourra pas assumer davantage de responsabilités tant qu'il n'aura pas fait certains changements. Votre expérience vous permet certainement de confirmer cela.

M. Tupper : Il s'agit d'une discussion très intéressante, car je dois dire que parfois j'assiste à des rencontres où on ne parle strictement que de places en garderie et je sors de ces rencontres avec le sentiment que la discussion a été incomplète.

Je vais vous parler un peu de l'élaboration des accords bilatéraux et multilatéraux. Je crois que cela répondra à votre question, car vous allez constater qu'il y a eu une évolution. J'aurais aimé occuper ce poste pendant cette période-là parce que c'est fascinant.

L'accord conclu en 2000 mettait l'accent sur le développement du jeune enfant, qui est un domaine assez vaste puisqu'il comprend le développement cognitif, comportemental et social. L'accord portait aussi sur le soutien aux familles, l'éducation des parents, les aspects plus fondamentaux du soin des enfants et la façon dont on peut concilier les besoins des familles et ceux des enfants.

En 2003 — c'est donc dire trois ans après la mise en œuvre de l'accord de 2000 — l'entente qui a été négociée était plus précise. Elle portait en majeure partie sur la garde d'enfants, notamment sur ce qu'on peut appeler de façon générale le développement du jeune enfant. D'après ce que je sais, on avait cerné des domaines où il y avait des lacunes et on voulait investir davantage dans ces

investments to fill those gaps. Indeed, the 2003 multilateral agreement was very much focused on early child care and learning.

You have absolutely hit the nail on the head. It is that understanding of how it has all evolved and, indeed, how it all fits together. We do not necessarily want to engage ourselves in a debate about one or the other. I have been a year in the job now. In the consultations through the summer, when I started the job early last year, I had a sense that we could talk about spaces and a child care benefit, et cetera. I learned in meeting with families — and also with the experts — that we do have to understand the context against which these new investments would be made.

Fundamentally, that is why the government changed its language, its platform, when it was elected. Its initial discussions with respect to what it intended to do with the Universal Child Care Plans changed. It had originally said it would be a federal initiative, but instead, in Budget 2007, the government invested \$250 million into the provincial and territorial governments. The reason it did that is because we now have a better understanding that there is a need to build on the existing systems. We understand that it is not just a question of building a box that a child gets placed into, but rather of endorsing the systems that provinces and territories are creating such that they can choose whether they put their investments into wages or into curriculum and development for child care providers. It may well be a capital investment in infrastructure. We came to understand out of all of the discussions that occurred through 2006 that it cannot be the federal government that is spending that money. We do not want parallel systems or initiatives happening that are not intimately tied together. That is why the funding is flowing to the provinces through the Canada Social Transfer, CST.

Senator Trenholme Counsell: Must the money be used for spaces or could a province decide to use a part of it for training staff, for instance? Is it per space, which is what I understand?

Mr. Tupper: The federal government has stated its intent, which is that it is increasing the funding by \$250 million and asking the provinces to create spaces with that money. I should not have let you talk first, though, because, indeed, the CST money is unconditional. The provinces can spend that money as they choose.

Dr. Chong: Are you speaking generically?

Senator Trenholme Counsell: We have to clarify this. I have asked this question two or three times of the Leader of the Government in the Senate. The amount of money the provinces get is on a per capita basis. I have a list here. Is it going into the Canada Social Transfer?

Mr. Tupper: Correct.

Senator Trenholme Counsell: Are there strings attached? I want to add to this. This is the question I have asked the Leader of the Government in the Senate and have not got an answer.

domaines-là. Il est donc vrai que l'accord multilatéral de 2003 portait davantage sur la garde des jeunes enfants et l'éducation préscolaire.

Vous avez tout à fait raison. Il faut comprendre comment tout cela a évolué. Nous ne voulons pas nécessairement entamer un débat sur l'un ou sur l'autre. Cela fait un an que j'occupe ce poste. Au cours des consultations, auxquelles j'ai commencé à participer lorsque je suis entré en fonction au début de l'année dernière, je pensais que nous pourrions parler de places en garderie et d'une prestation pour la garde d'enfants. Durant mes rencontres avec des familles — et aussi avec des experts — j'ai appris qu'il faut comprendre le contexte dans lequel les nouveaux investissements seront faits.

Essentiellement, c'est pour cette raison que le gouvernement a changé son discours et son programme lorsqu'il a été élu. Ses propos ont changé quant à ce qu'il avait l'intention de faire au sujet des régimes universels relatifs à la garde d'enfants. Au début, il avait annoncé qu'il s'agirait d'une initiative fédérale, mais dans le budget de 2007, il a plutôt prévu 250 millions de dollars pour les provinces et les territoires. C'est que nous comprenons mieux maintenant qu'il faut appuyer les systèmes existants. Nous comprenons qu'il ne s'agit pas simplement de construire un établissement que les enfants fréquenteront, mais qu'il faut soutenir les provinces et les territoires, qui ont déjà des systèmes en place, de sorte qu'ils puissent décider de consacrer l'argent aux salaires, aux programmes ou à la formation d'éducateurs. Ils pourraient très bien aussi décider d'investir dans l'infrastructure. Toutes les discussions que nous avons eues en 2006 nous ont permis de comprendre qu'il n'appartient pas au gouvernement fédéral de dépenser cet argent. Nous ne voulons pas créer des systèmes ou des initiatives parallèles qui ne seraient pas étroitement liés ensemble. C'est pourquoi les fonds sont versés aux provinces par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Le sénateur Trenholme Counsell : Les fonds peuvent-ils être utilisés pour les places ou une province peut-elle décider d'en utiliser une partie pour la formation du personnel, par exemple? J'ai cru comprendre que c'est par place?

M. Tupper : Le gouvernement fédéral a déclaré son intention d'augmenter les fonds de 250 millions de dollars et de demander aux provinces de créer des places avec cet argent. Je n'aurais pas dû vous laisser parler avant moi parce que l'argent du TCPS est versé sans condition. Les provinces peuvent le dépenser comme bon leur semble.

Dr Chong : Parlons-nous de manière générale?

Le sénateur Trenholme Counsell : C'est quelque chose que nous devons éclaircir. J'ai posé deux ou trois fois cette question au leader du gouvernement au Sénat. L'argent que reçoivent les provinces est calculé par habitant. J'ai une liste ici. Est-il versé au Transfert canadien en matière de programmes sociaux?

M. Tupper : Oui.

Le sénateur Trenholme Counsell : Y a-t-il des conditions? J'ai quelque chose à ajouter à cela. C'est la question que j'ai posée au leader du gouvernement au Sénat et je n'ai pas eu de réponse.

Dr. Chong, in his report, very wisely recommended that this go into a designated fund for child care spaces, but that fund has not been established.

Mr. Tupper: That is correct.

Senator Trenholme Counsell: It is being lumped in with the Canada Social Transfer. What accountability are you requiring, let us say at the end of the first year, in terms of creation of spaces? I guess it is only in terms of spaces.

Mr. Tupper: By definition, monies transferred through the Canada Social Transfer are unconditional. While the government states an intent — and indeed in Budget 2007 it broke out the CST to identify specific funding with respect to not only child care, but also post-secondary education — that is simply a statement of intent of why the federal government is making that money available. However, the CST, by definition, has never been conditional.

One of the reasons we negotiated the 2000 and 2003 agreements is to put a political commitment around that money. As I indicated earlier, while the reports are late, the indicators all tell us that indeed the provinces are taking that money as they committed to politically through those multilateral agreements and investing it in the child care system, because we have seen that kind of growth. We are again asking them — and we are embarking on those conversations with our colleagues now — to say that this \$250 million is intended to provide support to build more spaces, because we are hearing through our consultations that there is a lack of space. We will ask them to report on that in their upcoming reports, how they spent that money and whether it created new spaces.

Senator Trenholme Counsell: Have you any legal ability to ask them to account for those funds? Why did you not put it in a dedicated fund?

Mr. Tupper: I cannot answer that.

Senator Cordy: I was under a different impression when you answered a similar question for me. I thought you said that you were negotiating now with the provinces and that the money was being spent in the area of early childhood education, child care. Now my understanding is that they will give a report, but if they have not spent the money for early childhood education, then too bad; there is nothing you can do about it. Is that correct?

Mr. Tupper: Basically, yes.

Senator Callbeck: I find that amazing. In answer to the question that I asked, I understood you to say that there would be negotiations with the provinces.

Dans son rapport, le Dr Chong recommande très sagement que cet argent soit versé à un fonds affecté à la création de places en garderie, mais un tel fonds n'existe pas.

M. Tupper : C'est exact.

Le sénateur Trenholme Counsell : Il est amalgamé au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Quel degré de responsabilité exigez-vous, disons à la fin de la première année, relativement à la création de places? Je suppose que ce n'est que pour les places.

M. Tupper : Par définition, l'argent versé par le truchement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux n'est lié à aucune condition. Bien que le gouvernement ait fait une déclaration d'intention — et, dans le budget de 2007, il a réparti le TCPS afin d'identifier un financement particulier concernant non seulement les services de garde, mais aussi l'enseignement postsecondaire — il ne s'agit toutefois que d'une déclaration d'intention expliquant pourquoi le gouvernement fédéral met cet argent à disposition. Cependant, par définition, il n'y a jamais eu de conditions liées au TCPS.

L'une des raisons pour lesquelles nous avons négocié les accords de 2000 et de 2003 était d'associer un engagement politique à cet argent. Comme je l'ai indiqué plus tôt, bien que la publication des rapports ait été retardée, tous les indicateurs indiquent que les provinces reçoivent cet argent et qu'elles l'investissent dans les services de garde d'enfants conformément à leur engagement politique énoncé dans les accords multilatéraux, parce que nous avons vu ce genre de croissance. Nous leur demandons encore une fois — nous en discutons actuellement avec nos collègues — de déclarer que ces 250 millions de dollars doivent servir à subventionner la création de places en garderie, car, nous avons entendu dire, durant nos consultations, qu'il en manquait. Nous leur demanderons d'en parler dans leurs prochains rapports, et aussi de dire comment ils ont dépensé cet argent et s'ils ont créé de nouvelles places.

Le sénateur Trenholme Counsell : Avez-vous l'autorisation légale de leur demander de rendre compte de l'utilisation de ces fonds? Pourquoi ne l'avez-vous pas versé dans un fonds affecté?

M. Tupper : Je ne peux pas répondre à cette question.

Le sénateur Cordy : Je n'ai pas eu cette impression quand vous avez répondu à une question similaire que je vous avais posée. Vous aviez dit, me semble-t-il, que vous étiez engagés dans des négociations avec les provinces et que cet argent était dépensé pour l'éducation des jeunes enfants, des services de garde. Maintenant, je crois comprendre qu'elles vous présenteront un rapport, mais si elles n'ont pas dépensé l'argent pour l'éducation des jeunes enfants, alors tant pis; vous n'y pouvez rien. Est-ce exact?

M. Tupper : C'est à peu près cela, oui.

Le sénateur Callbeck : C'est incroyable. En réponse à la question que je vous ai posée, j'avais cru vous entendre dire qu'il y aurait des négociations avec les provinces.

Mr. Tupper: There will be. Those negotiations, just as they were in 2000 and 2003, will be around our mutual commitment to do something. You asked me if there is a legal authority, a legal commitment or a legal mechanism that the federal government has on monies that are flowed through the CST, and the answer is no. They are political commitments by orders of government to do something, but the CST has never had conditions, as I understand it. There are expert people in the area of that type of funding and the flow of the CST.

Senator Callbeck: What will the negotiations be around? If there are no stipulations with respect to the \$250 million that goes into the CST, provinces can spend the money on education or however they want. I do not understand, when you say there will be negotiations around the \$250 million.

Mr. Tupper: For us, the discussion will be how they will report. We are not getting any feedback from the provinces or territories in terms of strong disagreement here. Historically, since the year 2000, what has happened across orders of government is that there has been a collaborative approach. There is an agreed-upon set of principles and approaches. The provinces have lived up to the terms of the 2000 and 2003 agreements. Based on practice, we have no reason to assume that they would take the money and do anything with it other than spend it on what it is intended for.

Senator Cochrane: Mr. Tupper, has this always been the case?

Mr. Tupper: Are you referring to the CST?

Senator Cochrane: I refer to the money that has been given to the provinces and their accountability.

Mr. Tupper: Under the Early Childhood Development, ECD, and Early Learning and Child Care, ELCC, agreements, that has always been the case.

Senator Pépin: If you will allow me, I will speak French.

[Translation]

Your report notes that during the summer of 2006, employers in general were unwilling to provide day care services, but perhaps would be interested in participating some other way. Women entrepreneurs want day care services, but generally speaking, employers are not willing to provide them.

Could you elaborate further on this topic? What kind of participation are you talking about? If day care services were available in the workplace, it would certainly make it much easier for parents, especially low-income parents, to access child care.

[English]

Mr. Tupper: Dr. Chong certainly will speak to what he heard through his committee. Through our consultations, we heard that if one makes widgets, one does not know how to approach the

M. Tupper : Il y en aura. Ces négociations, comme celles de 2002 et de 2003, se feront autour de notre engagement mutuel à faire quelque chose. Vous m'avez demandé si le gouvernement fédéral avait une autorisation légale, un engagement légal ou un mécanisme légal relativement à l'argent versé par le truchement du TCPS, la réponse est non. Les ordres de gouvernement sont politiquement engagés à faire quelque chose, mais il n'y a jamais eu de conditions liées au TCPS, d'après ce que je comprends. Il y a des spécialistes de ce genre de financement et du versement de fonds par le truchement du TCPS.

Le sénateur Callbeck : Sur quoi porteront les négociations? Sans disposition concernant les 250 millions de dollars versés au TCPS, des provinces pourront dépenser l'argent pour l'éducation ou comme bon leur semblera. Je ne comprends pas pourquoi vous dites qu'il y aura des négociations portant sur les 250 millions de dollars.

M. Tupper : Pour nous, le but de la discussion sera de savoir la façon dont elles feront rapport. Les provinces ou les territoires ne nous ont pas dit qu'ils s'y opposaient fermement. Depuis 2000, il y a une approche collaborative entre les ordres de gouvernement. Il a été convenu de suivre un ensemble de principes et d'approches. Les provinces ont respecté les dispositions des accords de 2000 et de 2003. D'après ce que nous savons, il n'y a aucune raison de croire qu'elles dépenseraient l'argent autrement que prévu.

Le sénateur Cochrane : Monsieur Tupper, cela a-t-il été toujours vrai?

M. Tupper : Voulez-vous dire le TCPS?

Le sénateur Cochrane : Je parle de l'argent versé aux provinces et de leur responsabilité.

M. Tupper : Ça toujours été vrai dans le cadre de l'Accord sur le développement de la petite enfance et de celui de l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

Le sénateur Pépin : Si vous me le permettez, je m'exprimerai en français.

[Français]

Votre rapport mentionne que les employeurs en général, durant l'été 2006, ne veulent pas fournir des services de garde. Toutefois, ils seraient peut-être intéressés à participer d'une autre façon. Quand on dit que les femmes entrepreneures en veulent, mais l'ensemble des employeurs ne veulent pas donner des services de garde.

Est-ce que vous pouvez élaborer un peu à ce sujet? Quels sont les points sur lesquels ils pourraient participer? On sait que si des services de garde étaient disponibles directement où les gens travaillent, surtout ceux qui n'ont pas beaucoup d'argent, cela faciliterait énormément l'accès pour les parents au service de garde pour les enfants.

[Traduction]

M. Tupper : Le Dr Chong parlera certainement de ce qu'il a entendu à son comité. Au cours de nos consultations, nous avons entendu dire que quelqu'un qui fait des gadgets ne sait pas

whole issue of creating child care, et cetera. We heard from employers that they were willing to enter into partnerships with experts who do know how to create child care. Therefore, they would make those investments through a contractual relationship with the child care provider to come in and set up a centre within their organization.

That can be done a multitude of ways. They could come in and do a for-profit child care on-site, where the employer offers a subsidy or they could simply choose to create spaces where employees pay fees. There are a number of ways to do it. However, we heard the employers saying, “We make widgets; we do not want to be child care experts.” Therefore, we wanted to look at ways to facilitate relationships there.

[Translation]

Senator Pépin: I read a number of articles elsewhere that surprised me. Quebec is reputed to be the province with the highest number of day care spaces and the highest rate of growth of day care services. For example, it is reported that between 2001 and 2004, 60 per cent of all new day care spaces were created in Quebec, and that 43 per cent of Canadian children enrolled in a day care in Canada lived in Quebec.

Can you explain to us why more day care spaces are being created in Quebec? I do not imagine that the province's birth rate is as phenomenally high as it once was years ago.

[English]

Mr. Tupper: Quebec has always been at the forefront within the social policy domain generally. Certainly, the creation of the child care system — the five-dollar-a-day system that is now seven-dollar-a-day system — has had a huge impact on access and has permitted families to make those choices. Quebec chose to make the investment and to build that system. Other provinces have just not made the same kind of investment as Quebec.

[Translation]

Senator Pépin: So then, accessibility is the key?

Mr. Tupper: Absolutely.

Senator Pépin: Day care services are far more accessible.

Mr. Tupper: That is correct.

[English]

There is also a question about quality and the balance of creating an accessible system that also has quality. There would be a debate, I believe, across jurisdictions about whether Quebec has met some of the quality standards that other provinces are pursuing.

Senator Pépin: We heard about it yesterday.

comment approcher l'ensemble de la question relative à la création de places en garderie, « et cetera ». Des employeurs nous ont dit qu'ils étaient prêts à contracter des partenariats avec des spécialistes en création de garderies. Par conséquent, ils investiront au moyen d'une relation contractuelle avec des fournisseurs de garderies afin que ces derniers établissent des garderies au sein de leurs organisations.

Cela peut se faire de plusieurs façons. Ce pourrait être un service de garde d'enfants à but lucratif créé sur place, l'employeur verserait la subvention ou il pourrait simplement choisir de créer des places pour lesquelles les employés devront payer. Il y a plusieurs façons de le faire. Cependant, des employeurs ont dit : « nous faisons des gadgets; nous ne voulons pas être des spécialistes en garderie. » Donc, nous cherchions des moyens de faciliter les relations.

[Français]

Le sénateur Pépin : À un autre endroit, j'ai lu des articles qui m'ont étonnée. On parle du Québec en disant que c'est actuellement la province où le nombre de places et le taux de croissance des services de garde se sont le plus développés. Par exemple, on dit qu'entre 2001 et 2004, 60 p. 100 des places créées au Canada l'ont été au Québec, et que 43 p. 100 des enfants canadiens inscrits dans une garderie au Canada vivent au Québec.

Pouvez-vous expliquer pourquoi on dit que les services de garde se développent davantage au Québec? Je ne pense pas que le taux de natalité augmente à un rythme aussi effarant qu'il y a plusieurs années.

[Traduction]

M. Tupper : De manière générale, le Québec a toujours été à l'avant-garde dans le domaine de la politique sociale. Il est évident que la création du système de garderies — le système de 5 \$ par jour qui est aujourd'hui de 7 \$ par jour — a eu une énorme incidence sur l'accès et a permis à des familles de faire ces choix. Le Québec a choisi d'investir et de mettre en place ce système. D'autres provinces n'ont tout simplement pas fait le même investissement que le Québec.

[Français]

Le sénateur Pépin : Ce serait alors l'accessibilité qui serait la clé de tout cela?

M. Tupper : Absolument.

Le sénateur Pépin : C'est parce que c'est beaucoup plus accessible.

M. Tupper : Oui.

[Traduction]

Il y a aussi la question de la qualité et de l'équilibre pour créer un système non seulement accessible, mais aussi de qualité. Je pense que les provinces devraient engager un débat pour déterminer si le Québec a atteint certaines des normes de qualité recherchées par d'autres provinces.

Le sénateur Pépin : Nous en avons entendu parler hier.

[Translation]

Recommendation number 5 calls on the government to provide day care services in the workplace, for part-time workers, for instance. According to the report, this would be a major incentive.

Since I was on hand, along with Ms. Jeanne Sauvé, for the opening of the first day care on Parliament Hill in 1983, I was wondering if many more day cares had been opened. Is the federal government demonstrating some leadership in this area, or is its record similar to that of the provinces?

[English]

Mr. Tupper: In my 20 years in the government, I have always been aware of child care spaces that were available to government employees through our respective departments. In my current department, we are split in location between Place du Portage, Phase IV in Hull and Place Vanier in Vanier. We are in the midst of a discussion with a child care provider to create child care spaces at our Place Vanier site. The federal government is making those investments. How they work depends on each department, because I do not believe it is a federal program so much as it is individual departments making those choices. However, those services are available in at least some departments but not all. The federal government has shown some leadership in permitting those investments.

Senator Pépin: I wish we could have the same leadership for our employees. I have been trying for nine years to have another one for the staff of the senators. Up to now, we do not have any spaces available.

Dr. Chong: I will add to the Quebec situation. In the January issue of *L'actualité* there is a great article about the fertility rate increasing after the employment insurance was expanded, the duration and the benefits. It clearly does have an effect if one wants to increase the fertility rate in the country.

The Acting Chairman: This is a tremendous topic. It is a topic that we really care about. With that kind of care, we have a second round of questions coming up. If you have time, we will continue as long as we can, because child care is important in all of our lives.

I have a nuts-and-bolts question for you, Mr. Tupper. How does the federal government report on its own jurisdictional responsibilities, especially First Nations, Inuit, military families, immigrants and refugees?

Mr. Tupper: We do two activities and expenditure reports, one with respect to development and one with respect to child care. Then we have a third report that is called the well-being report. We are supposed to produce those on the same schedules as the provinces and territories. All of our reports are now in production, in printing, and will be available to the public shortly.

[Français]

À la recommandation n° 5, on incite le gouvernement fédéral à créer des places de garderie en milieu de travail, par exemple pour les travailleurs à temps partiel. On dit que ce serait très incitatif.

Comme j'ai participé à l'ouverture de la première garderie sur la colline du Parlement en 1983 avec Mme Jeanne Sauvé, je me demandais si on avait ouvert plusieurs autres garderies. Est-ce que le gouvernement fédéral fait preuve de leadership dans ce domaine ou est-ce qu'il se situe au même niveau que les provinces?

[Traduction]

M. Tupper : Au cours des 20 ans que j'ai passés au gouvernement, j'ai toujours su que des places en garderie étaient mises à la disposition des employés du gouvernement au sein de ministères. Le ministère où je travaille actuellement a deux garderies, une à la Place du Portage, Phase IV, à Hull et l'autre à la Place Vanier à Vanier. Nous sommes en cours de discussion avec un fournisseur de garderies pour créer des places en garderie à la Place Vanier. Le gouvernement fédéral fait ces investissements. Leur efficacité dépend de chaque ministère, car je pense que ce sont les ministères qui font individuellement ces choix plutôt qu'un programme fédéral. Cependant, ces services sont disponibles du moins dans certains ministères, mais pas dans tous. Le gouvernement fédéral a fait preuve de leadership en autorisant de tels investissements.

Le sénateur Pépin : Je voudrais bien avoir le même leadership pour nos employés. Il y a neuf ans que j'essaie d'en avoir une autre pour le personnel des sénateurs. Jusqu'à présent, nous n'avons aucune place de disponible.

Dr Chong : Je voudrais ajouter quelque chose concernant la situation au Québec. Dans son n° de janvier, *L'actualité* publie un bon article sur l'augmentation du taux de fécondité après la prolongation de la durée des prestations d'emploi. Il y a de toute évidence une incidence, au cas où quelqu'un voudrait augmenter le taux de fécondité au pays.

Le président suppléant : C'est un sujet remarquable qui nous tient vraiment à cœur et ainsi commence une deuxième série de questions. Si vous avez le temps, nous continuerons tant que nous le pouvons, car les garderies sont importantes pour nous tous.

Monsieur Tupper, j'ai une question concernant les rouages administratifs. Comment le gouvernement fédéral fait-il rapport de ses propres secteurs de compétence, particulièrement les Premières nations, les Inuits, les familles des militaires, les immigrants et les réfugiés?

M. Tupper : Nous avons deux activités et des comptes rendus des dépenses. L'un concerne le développement et l'autre les garderies. Puis, nous avons un troisième rapport appelé le rapport de bien-être. Nous sommes supposés publier ces rapports en même temps que ceux des provinces et des territoires. Tous nos rapports sont aujourd'hui en production, sous presse et seront disponibles au public dans très peu de temps.

Senator Fairbairn: This is obviously an important issue, and it comes with huge financial responsibilities in order to do it right. I would like to know whether the Department of Finance Canada is planning to evaluate. Is there a system of evaluation of the child tax benefits within five years? Is there a process that you have on hand to ensure everything is working the way you want it to work and being used properly?

Mr. Tupper: Within my department, we are actively engaged. It is difficult for my particular area because I do policy; it is hard to do evaluations of policies without having programs attached to them, and the programs sit with the provinces.

I will get back to you about what specifically the Department of Finance does with respect to tax initiatives. I am not aware of a schedule or what they are doing specifically with evaluation, but I would be pleased to find that information for you.

At the broader investment level, all of the provinces do evaluations of their programs. Those are done independently of their reporting under the ELCC and ECD agreements. There are evaluations available on provincial investments.

Senator Cochrane: Mr. Tupper, because you are the director general of social policy for HRSDC, I want to relay to you things that parents and several mothers have been telling me.

The federal government has long provided supports to enable parents to stay at home to care for their children, such as Employment Insurance, maternity and parental benefits. They have been telling me that these benefits are first class. I do not have the research here, but I know there is research to support this. When a child is born, the bonding that occurs with the mother is absolutely essential for everything that will go forward when it comes to positive aspects with the children. The initiative of allowing mothers to stay at home for a year with the child after they are born is first class. That is what mothers have been telling me. I wanted to pass that along to you. As a mother, I know the aspect of bonding is important.

I understand that a major challenge in the child care system in Canada is recruiting and retaining staff.

Mr. Tupper: Yes.

Senator Cochrane: Can you explain to us why this is the case? What can be done to address this issue?

We were told that other countries are faring better in this regard, such as France. They do not have this concern; they are doing well. Are there lessons we can learn from their experience?

Mr. Tupper: You have posed a question that I have asked many times. The number one question and the number one issue that I confronted in our tour over six months last year was

Le sénateur Fairbairn : Le problème est évidemment important et il s'accompagne d'énormes responsabilités financières si l'on veut de bons résultats. Je voudrais savoir si le ministère des Finances prévoit de faire une évaluation. Est-il prévu de faire une évaluation des prestations fiscales pour enfants dans les cinq ans à venir? Avez-vous un processus en place pour vous assurer que tout fonctionne comme vous le voulez et que tout est bien utilisé?

M. Tupper : Nous sommes activement engagés au sein de mon ministère. C'est quelque chose de difficile à faire dans mon domaine particulier, car je fais de la politique; il est difficile d'évaluer les politiques si elles ne sont pas attachées à des programmes, et les programmes sont de la responsabilité des provinces.

Je vous reviendrai plus tard avec des renseignements concernant ce que fait le ministère des Finances relativement aux initiatives fiscales. Je ne suis pas au fait de calendrier ou de ce qu'ils font particulièrement au niveau de l'évaluation, mais je serais heureux de vous communiquer ces renseignements.

Au niveau plus large de l'investissement, toutes les provinces font des évaluations de leurs programmes séparément de leurs rapports déposés conformément à l'Accord sur le développement de la petite enfance et à celui de l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Des évaluations sur les investissements provinciaux sont disponibles.

Le sénateur Cochrane : Monsieur Tupper, puisque vous êtes directeur général de la politique sociale au RHDSC, je veux vous faire part de ce que m'ont dit des parents et plusieurs mères.

Le gouvernement fédéral aide depuis longtemps les parents à rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants au moyen de l'assurance-emploi, des prestations de maternité et des prestations parentales. Ils m'ont dit que ces prestations étaient excellentes. Je n'ai pas ici les documents de recherche, mais je sais que les résultats des recherches confirment leur opinion. Quand un enfant naît, les liens affectifs qu'il forme avec sa mère sont absolument essentiels pour le développement des aspects positifs chez l'enfant. L'initiative prise autorisant les mères à rester au foyer pendant une année pour s'occuper de leur enfant après sa naissance est une excellente initiative. Ce sont les propos que m'ont tenus les mères et je voulais vous les relayer. Étant mère, je sais que les liens affectifs sont importants.

Je crois comprendre qu'il y a un problème majeur dans le système de garderies au Canada pour recruter et garder le personnel.

M. Tupper : Oui.

Le sénateur Cochrane : Pouvez-vous nous dire pourquoi? Que faut-il faire pour régler ce problème?

On nous dit que dans d'autres pays, en France par exemple, la situation dans ce domaine est bien meilleure que chez nous. Ils n'ont pas ce problème; ils s'en tirent bien. Pouvons-nous tirer des leçons de leur expérience?

M. Tupper : Vous avez posé une question que j'ai moi-même posée plusieurs fois. Le recrutement et la conservation du personnel étaient la question n° un ou le problème n° un que

recruitment and retention. We are not paying people enough. They are entering the training programs, obtaining their certificates, but using those as stepping stones into other careers. We are not getting a system built up where we have that stability.

It is an area of provincial jurisdiction, and it is a question of how the provinces choose to make those investments and where they place their funding.

Senator Cochrane: I was particularly interested to hear from previous experts about behavioural issues that are empirically linked to child care.

Yesterday, Professor Kevin Milligan said that it was found that children's behaviour becomes more aggressive, they suffer more anxiety and are more hyperactive if they are spending a lot of time away from their parents. He explained that in the past five years, several authors using different data from different countries have found similar results about the behavioural outcomes.

Is this consistent with your information? Are these outcomes a function of child care quality? What can we do to ensure more positive outcomes for the children? You or Dr. Chong could answer. We are looking for child care quality when we put our children into child care centres.

Dr. Chong: That is a big topic, and there are a number of studies, including studies that go back to the 1960s and 1970s that Jay Belsky did when he was here and following that in Pittsburgh, Pennsylvania, I believe.

You talked about infant bonding. Those were theories proposed by John Bolby back in the 1950s and 1960s. There is an element of truth to it, but there are also studies that demonstrate when child care workers are paid well enough and there is not a huge turnover, the child will bond with a caring adult. In most cases, it happens to be the mother to begin with, but it does not preclude the child feeling stable with another adult.

When family circumstances change, that stability is no longer there and children are adversely affected. Whether it is a family or a child care centre caring for a child, it is the stability of the care that is important. It could be parental or non-parental. Some of the studies indicate that, but, over time, provided the differences are not extreme, the clinical significance is not that important.

Unfortunately, I have to refer to work done both here and in the United States that demonstrates that there are experiences that children from age zero to three automatically obtain from normal circumstances. Unless a child is subjected to extreme deprivation, as in the case of Romanian infants, who were severely deprived and isolated, most children under normal circumstances, unless we lock them in a closet, whack them over the head and do not feed them properly, will grow up normally.

J'ai rencontré au cours de notre déplacement fait les six mois de l'année dernière. Nous ne payons pas assez les employés. Ils s'inscrivent à des programmes de formation, obtiennent des diplômes, mais les utilisent pour entrer dans d'autres carrières. Nous ne mettons pas en place un système qui comporte cette stabilité.

C'est un domaine qui relève de la compétence des provinces et une question qui porte sur la façon dont les provinces choisissent de faire ces investissements et où elles placent leurs fonds.

Le sénateur Cochrane : L'intervention des spécialistes précédents concernant les problèmes de comportement liés empiriquement aux garderies m'a particulièrement intéressée.

Hier, le professeur Kevin Milligan a dit qu'il trouvait que les enfants ont un comportement plus agressif, qu'ils souffrent beaucoup plus d'anxiété et sont plus hyperactifs s'ils passent beaucoup de temps sans leurs parents. Il a expliqué qu'au cours des cinq dernières années, plusieurs auteurs utilisant des données différentes provenant de pays différents ont obtenu des résultats semblables concernant le comportement.

Est-ce que cela concorde avec les informations que vous avez? Est-ce que ces résultats dépendent de la qualité des garderies? Que pouvons-nous faire pour assurer que les résultats concernant les enfants soient plus positifs? Vous pouvez répondre ou bien le Dr Chong. Quand nous envoyons nos enfants dans des garderies, nous voulons des services de qualité.

Dr Chong : C'est un grand sujet, un grand nombre d'études ont été faites, notamment des études remontant aux années 1960 et 1970 faites par Jay Belsky quand il était ici; il les a poursuivies à Pittsburgh, en Pennsylvanie, me semble-t-il.

Vous avez mentionné les liens affectifs de l'enfant. Ce sont des théories proposées par John Bolby dans les années 1950 et 1960. Elle comporte des éléments de vérité, mais il y a aussi des études qui montrent que lorsque les employés des garderies sont assez bien payés et qu'il n'y a pas une grande rotation du personnel, l'enfant formera des liens affectifs avec un adulte attentionné. Dans la plupart des cas, les liens commencent à se former avec la mère, mais cela n'empêche pas l'enfant de se sentir à l'aise avec un autre adulte.

Quand la situation familiale change, que la stabilité n'est plus là et que les enfants subissent des conséquences négatives. Que ce soit une famille ou une garderie qui s'occupe de l'enfant, l'important est la stabilité de la garde. La garde peut se faire dans le milieu familial ou hors du milieu familial. Certaines études révèlent qu'étant donné que les différences ne sont pas extrêmes, l'importance clinique n'est pas aussi importante.

Malheureusement, je dois mentionner un travail fait dans notre pays et aux États-Unis qui montre que des enfants âgés jusqu'à trois ans acquièrent automatiquement des expériences dans des circonstances normales. À moins de les soumettre à des privations extrêmes, comme c'est le cas des enfants roumains, qui sont extrêmement défavorisés et isolés, la plupart des enfants dans des circonstances normales se développeront normalement sauf si on les enferme dans un placard, si on leur donne des coups sur la tête et si on ne les nourrit pas comme il faut.

The studies that show child care is not good, in most cases it is because there is a turnover. There is a turnover because child care workers are not paid well. They are not held in sufficiently high esteem so that they stay in the profession.

Those are all factors that have to be considered when we read and evaluate a study. That is why I hope the committee will delve into this with greater detail, because there is an opportunity to put a Canadian stamp on this issue.

It is not a question of whether child care is good or bad. It depends on the relationships and the bonds built up between the provider and the child. In some cases, if there is a high turnover with poor-quality child care, one will have the problems that some of these studies indicate.

Senator Cordy: I could not agree more with Senator Cochrane's comments about parents either sharing or one of them spending the first year of the child's life at home.

As someone who went back to work a short time after my child was born, I feel that would have been very beneficial. I believe it was the initiative of Minister Jane Stewart, so maybe we can give credit to a mother for bringing forward that type of legislation.

My question has to do with the setting up of child care spaces in the business place. With respect to what I have read about that — I do not have the information in front of me — I believe it was the head of the independent business association of Canada who said that they are not in the business of child care.

Many businesses in Canada are small businesses, so they do not have many employees. For them to commit to setting up child care facilities is an undertaking they might not be willing to make.

Dr. Chong, in your executive summary, you stated that consultations as well as the committee's own experience has shown, however, that employers are concerned about getting directly involved in building, operating or providing child care and would rather work with existing child care providers. That certainly coincides with what I have read in the past on that topic.

Other information I have is that setting up physical accommodations for child care is a small fraction of the money that is involved in caring for the children. In fact, I heard that 80 per cent of the cost is the day-to-day operation. If one receives 20 per cent to initially set up, as a business one will still have substantial costs.

Earlier, Senator Callbeck said a similar program had been attempted in Ontario that did not create a single space.

I am not sure I agree, but why do we believe businesses will buy into this? Whatever I have read to date has been that they are not interested in buying into this.

Si des études indiquent que les garderies ne sont pas bonnes, c'est dans la plupart des cas à cause de la rotation du personnel. Il y a une rotation parce que les employés ne sont pas bien payés. Les employés ne sont pas suffisamment respectés pour continuer cette carrière.

Tous ces facteurs doivent être considérés quand nous lisons et évaluons une étude. C'est la raison pour laquelle j'espère que le comité examinera plus en détail cette question, car il y a la possibilité pour le Canada de faire quelque chose à ce niveau.

La question n'est pas de savoir si la garderie est bonne ou mauvaise. Ce qui compte ce sont les relations et les liens affectifs formés entre l'employé et l'enfant. Dans certains cas, en cas de forte rotation du personnel et de mauvaise qualité du service de garde, les problèmes soulevés par certaines de ces études seront présents.

Le sénateur Cordy : Je rejoins complètement les propos du sénateur Cochrane au sujet des parents qui restent à la maison pour s'occuper, ensemble ou l'un des deux, de leur enfant durant sa première année.

Moi qui suis retournée travailler peu de temps après la naissance de mon enfant, j'ai le sentiment que cela aurait été très bénéfique si j'avais pu faire la même chose. Je crois que c'est la ministre Jane Stewart qui a eu cette initiative et que c'est peut-être une mère qui a eu le mérite de présenter cette mesure législative.

J'aimerais poser une question sur la création de places de garderie en milieu de travail. Je n'ai pas l'information sous la main, mais j'ai lu quelque part que le chef de l'association des entreprises indépendantes du Canada, je crois, a déclaré que ses membres ne s'occupent pas de fournir des services de garde.

Il y a beaucoup de petites entreprises au Canada qui comptent un petit nombre d'employés. Elles ne sont peut-être pas disposées à mettre sur pied des garderies.

Docteur Chong, dans votre résumé, vous dites que les consultations ainsi que l'expérience du comité ont montré toutefois que les employeurs veulent participer de façon directe à la création et à la prestation de services de garde et travailleraient plutôt avec les fournisseurs actuels de services de garde. Cela correspond assurément à ce que j'ai déjà lu sur le sujet.

D'autres informations m'indiquent que l'aménagement de garderies ne représente qu'une fraction du coût des services de garde. En fait, 80 p. 100 des coûts seraient attribuables au fonctionnement quotidien des garderies. Celui qui reçoit un financement de 20 p. 100 pour ouvrir une garderie aura encore des coûts importants à assumer.

Plus tôt, le sénateur Callbeck a parlé d'un programme semblable mis à l'essai en Ontario qui n'a pas créé une seule place de garderie.

Même si je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous là-dessus, pourquoi pensons-nous que les entreprises vont vouloir accepter cette idée? Tout ce que j'ai lu jusqu'ici indique qu'ils ne sont pas intéressés.

Dr. Chong: In the report and our visits, there is clearly a concern that employers have in providing additional benefits — child care being one of them.

There are some employers who are sufficiently big and have an enlightened outlook. Part of it is self-serving in the sense that they realize it is important for families to have access to child care, and they look at it as a recruitment and retention tool.

There are the huskies of the world who will deal with that and some of the bigger employers, such as the federal government and others. We also recognize — and the report indicates — that the small- and medium-sized businesses do not have the wherewithal to do it but want to do something. We are suggesting that there are ways they can band together. In Toronto, there are large institutions, such as the banks, that got together and have one child care centre to service a number of employers.

They are becoming more enlightened. Human resource professionals are aware of the fact that it is good to have a happy work force, because when someone goes on maternity leave — 18 months is better than 12 months, in my opinion — it costs two to three times to replace a good employee. Therefore, employers who have a longer-term view of their business are more open to that and not averse to becoming involved in some way.

You will notice that one of our recommendations was that if an employer sets up a child care centre, they should be allowed to write that off as a capital cost allowance faster in the first year. We recognize as well that it is the operating costs that really create the problem. There are direct ways; this government has chosen to give \$100 to families. There are also indirect ways, which is why the Employment Insurance fund was looked at and the creation of an arm's-length, third-party administered fund.

It is not to suggest the department would not be any more transparent, but from an optics point of view, taxpayers and the population may be more open to a stand-alone fund. We have plenty of examples of that at the federal, provincial and municipal levels where funds are operated.

To answer your question directly, the Ontario venture was probably poorly conceived and executed. That does not mean that employers, as a concept and principle, do not want to do it. Small employers just cannot do it, but they would love to have supports that would allow them to provide it.

Senator Cordy: I agree. Businesses are becoming more family friendly, in the same way that businesses have set up gyms in their workplaces. I understand now they are setting up sleep pods in their workplaces.

Dr. Chong: Separate units, however.

Senator Cordy: That is right. Let us clarify that.

Dr Chong : D'après le rapport et nos rencontres, il est clair que les employeurs sont préoccupés par le fait d'avoir à fournir d'autres avantages, comme des services de garde.

Il y a d'assez grandes entreprises qui ont des idées progressistes. C'est une mesure qui est en partie dans leur intérêt parce qu'elles savent qu'il est important pour les familles d'avoir accès à des services de garde et que c'est un aspect qui peut servir de moyen de recrutement et de rétention.

Ce sont les grosses entreprises qui vont s'attaquer à ce problème, ainsi que certains grands employeurs, comme la fonction publique fédérale. Nous reconnaissons également, comme le rapport l'indique d'ailleurs, que les petites et moyennes entreprises n'ont pas les moyens d'offrir ces services même si elles veulent faire quelque chose. Nous pensons qu'elles peuvent se regrouper de différentes façons. À Toronto, il y a de grandes institutions, comme les banques, qui se sont associées pour ouvrir un centre de la petite enfance à l'intention d'un certain nombre d'employeurs.

Les employeurs commencent à se moderniser. Les spécialistes des ressources humaines savent qu'il vaut mieux que la main-d'œuvre soit heureuse parce qu'il en coûte deux à trois fois plus cher pour remplacer une bonne employée qui prend un congé de maternité de 12 mois ou, ce qui est encore mieux à mon avis, de 18 mois. Par conséquent, les employeurs qui voient loin sont plus ouverts à cette idée et ne refusent pas de faire leur part d'une façon ou d'une autre.

Vous remarquerez que nous avons recommandé que les employeurs qui choisissent de créer un programme de garderie puissent réclamer les coûts d'immobilisation liés à ce projet rapidement. Nous sommes aussi conscients que ce sont les coûts de fonctionnement qui sont la source du problème. Le gouvernement au pouvoir a choisi de verser 100 \$ directement aux familles. Il y a aussi des modes de financement indirects et c'est pourquoi on a pensé à la caisse d'assurance-chômage et à la création d'un fonds indépendant, géré par une tierce partie.

Il n'est pas question de prétendre que le ministère ne fonctionnerait pas de façon assez transparente, mais les contribuables et la population seraient peut-être mieux disposés à l'égard d'un fonds indépendant. Il y a une foule d'exemples de fonds du genre aux niveaux fédéral, provincial et municipal.

Pour répondre à votre question, l'initiative de l'Ontario a probablement été mal conçue et mise en œuvre. Ce qui ne veut pas dire que les employeurs ne veulent pas, en principe, fournir les services. Les petits employeurs n'en ont tout simplement pas les moyens, mais ils aimeraient bien avoir l'aide voulue pour le faire.

Le sénateur Cordy : Je suis d'accord avec vous. Les entreprises sont plus attentives aux familles, de la même façon qu'elles ont accepté d'aménager des salles de conditionnement physique dans leurs locaux. Je crois comprendre que les employeurs installent maintenant des aires de repos pour qu'on puisse faire la sieste au travail.

Dr Chong : Ce sont des installations individuelles, cependant.

Le sénateur Cordy : C'est vrai. J'aimerais avoir des précisions.

You made reference to small businesses getting together in Toronto. It could work in Toronto, but it cannot work in Musquodoboit or East Bay, Nova Scotia, smaller communities where there are several small businesses or one or two.

The model sounds good on paper, to have workplace child care spaces. Parents would be very pleased to have a child care space at their place of work, because it would be so much easier for a multitude of reasons.

Government tends to be pretty rigid. If it does not fit a square peg in a square hole, often there does not seem to be flexibility for programs. I see that when people call me about concerns they have. They are the round peg trying to fit in the square hole. Computers do not talk to one another, et cetera. That is where my concern lies. By its very nature government is rigid. You made mention of a special fund, but that is not part of the child care policy we have seen to date being implemented by the government.

Dr. Chong: That is one option among a number. In smaller rural communities, there are community groups actually aligning themselves where there is a community centre, so they would have the critical mass to actually do it.

We talk about grandparent care. We recognize there are grandparents who continue in the work force, just as I do. If people are creative and innovative there are opportunities where some grandparents may do the child care for a period of time, which is why we talk about the 60-day new grandparent possibility.

Sometimes as we age, it is very difficult to think outside the box. If they are prepared to do that, there are options. We want to give families a menu of choices.

I do not believe \$100 to families is the be all and end all, either. The way I interpreted that was that this government wanted to demonstrate that families will quarterback what their child rearing is. That is only one option. There are indirect ways to make it economically easier on families where both parents have to or want to work for professional or economic reasons.

We have not provided sufficient options in this country. This is 2007. I started in the child care business — if I can call it that — back in 1980. At a political level, I have been involved in this for some time. We do not provide enough options. We do not provide either indirect or direct money for families that need it now, who cannot make ends meet.

I have repeated myself three or four times: Your committee has a truly unique opportunity to make some really interesting recommendations. You are not confined by time, whereas we were.

Senator Cordy: From 1980 to now, we still have basically nine to five, Monday to Friday child care.

Vous avez parlé de petites entreprises qui se regroupent à Toronto. Elles peuvent le faire à Toronto, mais pas à Musquodoboit ou à East Bay, en Nouvelle-Écosse, dans de plus petites localités où elles sont peu nombreuses.

Le modèle des garderies en milieu de travail semble valable sur papier. Les parents seraient très heureux de pouvoir faire garder leurs enfants au travail, ce qui leur simplifierait beaucoup la vie pour une foule de raisons.

Le gouvernement a tendance à être assez figé. Si les besoins sortent de l'ordinaire, les programmes ne semblent pas souvent pouvoir offrir la souplesse voulue. Je le constate quand les gens m'appellent pour me faire part de leurs préoccupations. Les services ne sont pas adaptés aux besoins, les ordinateurs communiquent mal l'information, et le reste. C'est ce qui m'inquiète parce que, de par sa nature, le gouvernement manque de souplesse. Vous avez parlé d'un fonds spécial, mais il ne fait pas partie de la politique en matière de services de garde mise en œuvre jusqu'ici par le gouvernement.

Dr Chong : C'est une option parmi tant d'autres. Dans les petites localités rurales, des groupes communautaires coordonnent leurs efforts au centre communautaire, afin d'avoir la masse critique nécessaire pour fournir les services.

Nous pensons aux grands-parents pour garder les enfants. Nous savons que les grands-parents restent sur le marché du travail, comme moi. Avec un peu de créativité, on peut trouver des moyens de permettre aux grands-parents de garder les enfants pendant un certain temps, et c'est d'ailleurs pourquoi nous proposons de créer un nouveau congé de 60 jours pour les grands-parents.

Il devient parfois très difficile de laisser libre cours à son imagination quand on vieillit. Si on fait l'effort, on va trouver des possibilités. Nous voulons offrir aux familles une série de choix.

Je ne crois pas que verser 100 \$ aux familles soit la solution miracle. J'ai pensé que le gouvernement a fait cela pour montrer que ce sont les familles qui vont choisir comment elles veulent éduquer leurs enfants. C'est seulement une formule parmi d'autres. Il y a d'autres moyens indirects d'aider financièrement les familles dont les deux parents doivent ou veulent travailler pour des raisons professionnelles ou économiques.

Nous n'offrons pas assez de choix dans notre pays. Nous sommes en 2007. J'ai commencé à travailler dans le domaine des services de garde dans les années 1980 et à intervenir sur le plan politique depuis un certain temps déjà. Nous n'offrons pas assez de choix. Nous n'accordons pas, directement ou indirectement, une aide financière aux familles qui en ont besoin maintenant, à celles qui ne peuvent pas joindre les deux bouts.

Je me suis dit trois ou quatre fois que votre comité a une occasion unique de présenter des recommandations vraiment intéressantes. Vous n'êtes pas limités par le temps, comme nous l'avons été.

Le sénateur Cordy : Depuis 1980, nous offrons essentiellement des services de garde de neuf à cinq, du lundi au vendredi.

Mr. Tupper: Those are some of the issues that made all of the discussions interesting. On the advisory committee there were two employer representatives; one who provided a child care program within his organization — and it was a small organization. He was making a sizable corporate investment on behalf of eight of his employees for about 12 children. It was extraordinary. He simply made the choice.

Equally so, we talked to universities where they run child care programs, and they say it is very difficult for them to sustain a program. We have eight months of more than enough demand and then we have periods in our year where it is hard to keep people on the payroll. There are seasonal impacts.

When we were in Newfoundland and on the West Coast talking to the fishers and foresters, it was incredible. Also in Nova Scotia, fundamentally they have Halifax as their big urban environment. Everything else is a hub model, building on infrastructure that people share. They have to look at very different kinds of models that probably will not be predicated on an employer's approach to this.

Some employers are not interested in the nine to five model, which is why I started talking about it. They are looking at the flexible arrangements and how they can provide emergency care. They are making innovative choices in terms of partnerships and investments where they can provide flexibility to families. It is to the benefit of the company, but it makes parents' lives easier if they do not have another worry.

Senator Trenholme Counsell: Mr. Tupper, this dialogue is going very well. It is getting more understandable as time goes on.

Did you receive reports on the use of the dollars in the first year of the agreements signed in 2004-05 — in other words, 2005-06? If so, would we be able to find out what the provincial governments did, with the exception of Quebec, with those dollars in 2005-06?

In answer to one of Senator Cochrane's questions, you implicated that the money was always sent and the provinces did what they wanted with it. I do not have exact dates. You will have that information. In year 2000, we had \$2 billion for early childhood programming. My understanding is that money was specifically designated for very valuable programs for children, the Canada Prenatal Nutrition Program, the Community Action Program for Children, CAPC, and others. CAPC has resulted in a huge network of family resource programs across Canada.

Mr. Tupper: Only a handful of provinces have released their activities and expenditures reports covering the 2004-05 agreements. Yes, they are reporting on that. The other provinces will report on that when they release those reports. That money would be incorporated into their activities and expenditure reporting.

Senator Trenholme Counsell: Can we obtain reports?

M. Tupper : Ce sont certains des problèmes qui rendent toutes ces discussions intéressantes. Il y a deux employeurs qui ont fait partie du comité consultatif; l'un d'eux offrait des services de garde dans son organisation, assez restreinte. L'entreprise investissait d'une façon assez importante pour le compte de huit de ses employés et 12 enfants. C'était extraordinaire. Il a simplement fait ce choix.

Les universités qui offrent des programmes de garderies et à qui nous nous sommes adressés, nous ont dit qu'il est très difficile d'assurer un tel programme. Pendant huit mois, elles ont du mal à suffire à la demande pour ensuite connaître des périodes creuses pendant lesquelles il est difficile de maintenir le personnel en poste. Il y a des fluctuations saisonnières.

Nos rencontres à Terre-Neuve et sur la côte ouest avec les pêcheurs et les employés forestiers ont été incroyables. En Nouvelle-Écosse, c'est essentiellement Halifax qui est le grand centre urbain. Ailleurs, les gens partagent des infrastructures centralisées. Ils doivent envisager des formules très différentes qui ne feront probablement pas intervenir les employeurs.

Certains employeurs ne veulent pas offrir un service de garde de neuf à cinq et c'est pourquoi j'ai commencé à en discuter. Ce sont les services de garde adaptés et d'urgence qui les intéressent. Ils font preuve d'innovation dans leurs partenariats et leurs investissements pour offrir des services plus souples aux familles. C'est dans l'intérêt de l'entreprise et c'est aussi une formule qui simplifie la vie des parents parce qu'ils ont un souci de moins.

Le sénateur Trenholme Counsell : Monsieur Tupper, la discussion est très intéressante et instructive.

Vous a-t-on fait rapport de l'utilisation des fonds au cours de la première année de mise en oeuvre des accords signés en 2004-2005, c'est-à-dire en 2005-2006? Si oui, pourrions-nous savoir ce que les gouvernements provinciaux ont fait, à l'exception du Québec, avec cet argent en 2005-2006?

En réponse à une question du sénateur Cochrane, vous avez dit que l'argent était toujours envoyé aux provinces qui en faisaient ce qu'elles voulaient. Je n'ai pas les dates exactes et vous le savez peut-être, mais, en 2000, nous avions deux milliards de dollars pour les programmes d'éducation de la petite enfance. Je crois comprendre que cet argent était destiné précisément à des programmes très utiles pour les enfants, le Programme canadien de nutrition prénatale, le Programme d'action communautaire pour les enfants, le PACE, et d'autres. Le PACE a permis de constituer un grand réseau de ressources familiales dans l'ensemble du pays.

M. Tupper : Seulement une poignée de provinces ont rendu publics les rapports sur leurs activités et leurs dépenses relativement aux ententes de 2004-2005. Oui, elles ont des rapports à présenter, mais il y a des provinces qui ne l'ont pas encore fait. Cet argent doit figurer dans le rapport sur leurs activités et leurs dépenses.

Le sénateur Trenholme Counsell : Pouvons-nous avoir ces rapports?

Mr. Tupper: I can tell you where you can get them from the provinces that produced reports and also the other provinces yet to produce their reports.

Senator Trenholme Counsell: That will be important to us to see what happened.

What about the \$2 billion from the year 2000? That money was targeted to children's programs.

Mr. Tupper: At that time, there would have been a mix of mechanisms used to flow funding. Funding has flowed under the Canada Social Transfer, as has always been the case. Other initiatives that have flowed money through contribution agreements et cetera, those are inherently conditional.

Senator Trenholme Counsell: Therefore, there are precedents, in terms of the federal government, where if the will is there and the decision is made, money can go to specific programs for children.

Mr. Tupper: If there was an appropriate dynamic in terms of federal-provincial discussion, that could be negotiated.

Senator Trenholme Counsell: Dr. Chong, in your grandfatherly way, you said that most children will grow up normally.

We have just released a new education plan in New Brunswick, and that plan identifies 20 to 30 per cent of children reach kindergarten not ready to learn. Is that normal or is it not?

Dr. Willms, in his research, tells us that about 40 per cent of children reach Grade 2 or Grade 3 at the age of eight or nine not being able to read properly. If they are not ready by eight or nine years of age, if they are still learning to read and not reading to learn, they will carry that for the rest of their lives. Is this normal?

Much of what we are learning now on early childhood development is about the potential of a child's brain, if it receives the proper stimulation in the proper environment. I am not saying the home cannot do that, but we have 70 per cent of mothers in the work force. What do you mean by normal?

Dr. Chong: I will clarify two things. When I talked about strings attached, I am old enough to remember the Canada Assistance Plan, when it was the Canada Health and Social Transfer before it was separated. Normal, middle-class children growing up in normal environments, meaning the brain-expectant experiences, provided they do not have a hearing or vision problem, will get the normal stimuli that we all got as children growing up. However, where there are impoverished circumstances, they may not. Most early childhood neuroscience and some behavioural sciences now show that culturally transmitted values, such as reading or learning to play a musical instrument, must be taught. They will not be normally absorbed.

If I gave the impression that they will just automatically know how to read, that was not my intention. I separate what is normally expected stimuli in the environment from those that are culturally transmitted, which one must learn. Nobody absorbs

M. Tupper : Je peux vous dire comment vous pouvez vous les procurer auprès des provinces qui les ont déjà rendus publics et de celles qui vont le faire.

Le sénateur Trenholme Counsell : Ce sera important que nous sachions ce qui s'est passé.

Qu'en est-il des deux milliards de dollars versés en 2000? L'argent était destiné à des programmes pour enfants.

M. Tupper : À cette époque, les fonds provenaient de diverses sources. Il y en a qui venaient du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, comme cela a toujours été le cas. D'autres fonds ont été prévus par des accords de contribution qui sont conditionnels de par nature.

Le sénateur Trenholme Counsell : Par conséquent, il y a des précédents dans l'administration fédérale, c'est-à-dire que des fonds peuvent être destinés à des programmes précis pour enfants si c'est ce qui est voulu et décidé.

M. Tupper : Cela peut faire l'objet de négociations dans le cadre de discussions fédérales-provinciales.

Le sénateur Trenholme Counsell : Monsieur Chong, vous qui êtes grand-père avez dit que la plupart des enfants grandissent normalement.

Il y a un nouveau plan en matière d'éducation qui vient à peine d'être rendu public au Nouveau-Brunswick, et ce plan indique que 20 à 30 p. 100 des enfants ne sont pas prêts à lire quand ils entrent à la maternelle. Est-ce normal ou non?

D'après les recherches effectuées par M. Willms, environ 40 p. 100 des enfants qui arrivent en 2^e ou en 3^e année à l'âge de 8 ans ne sont pas capables de lire correctement. S'ils ont encore du mal à lire à cet âge-là et qu'ils ne peuvent pas apprendre en lisant, cela va les suivre toute leur vie. Est-ce normal?

Nous apprenons beaucoup aujourd'hui que le jeune enfant doit recevoir les stimuli voulus dans le milieu voulu pour bien développer son cerveau. Je ne dis pas que ce développement n'est pas possible à la maison, mais 70 p. 100 des mères travaillent. Qu'entendez-vous par normal?

Dr Chong : J'aimerais préciser deux choses. Quand je parle de conditions, je suis assez vieux pour me rappeler du Régime d'assistance publique du Canada qui a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Des enfants normaux de classe moyenne qui grandissent dans un milieu normal et qui n'ont pas de problème auditif ou visuel vont se développer comme prévu, c'est-à-dire qu'ils vont recevoir les stimuli normaux que nous avons tous reçus quand nous étions enfants. Cependant, ce peut ne pas être le cas s'ils vivent dans un milieu défavorisé. Beaucoup de recherches effectuées dans les domaines de la neuroscience et du comportement des enfants montrent que les valeurs transmises, comme la lecture ou l'apprentissage d'un instrument de musique, doivent faire l'objet d'un enseignement. Elles ne sont pas acquises spontanément.

Si j'ai donné l'impression que les enfants vont savoir lire naturellement, ce n'était pas mon intention. Je fais une différence entre les stimuli qui se retrouvent normalement dans le milieu et ceux qui sont transmis, c'est-à-dire qu'il faut apprendre. Personne

how to read or play the piano or violin; that must be taught. Reading and literacy has only been around for a few hundred years.

Having said all that, I still believe that scarce resources should be targeted to the neediest. In Toronto, for instance, if one lives in Rosedale and Forest Hill, unless the parents are neglecting their children, those children will do fine. I know Dr. Mustard refers to that in his second report. However, the reality is that in families where parents and grandparents nurture their children normally, that will not be a problem. It is a problem in social housing communities, such as Regent Park, where they do not have the opportunity to experience things that middle-class and upper middle-class children have.

I went to elementary and secondary school in downtown Toronto and had classmates from Regent Park. Part of my thinking is shaped by that. I have read both reports prepared by Dr. Fraser Mustard, Margaret Norrie McCain and Stuart Shanker. I understand some of the points they make, but in their reference to the Abecedarian Project to the Perry Preschool Project, they have not actually reviewed the 20-30 year follow-ups. That report for some reason condensed those studies, and the follow-ups have shown the early gains found in the children at ages six, seven, eight and 12 began to evaporate, so that they ended up the same as other middle-class American children — those studies were done in the U.S.

The benefit of those projects was that those socio-economically deprived children were exposed to an environment that they normally would not have had. That in itself would be beneficial to them, because they then were able to move on to careers and self-fulfilling lives. That is why Dr. Mustard's reports and his advocacy had such a huge impact. I do not necessarily, nor do I believe many other scientists would agree with every interpretation put forward in his reports though.

Senator Trenholme Counsell: Dr. Willms, on behalf of the federal government and Statistics Canada, is completing a study on vulnerable children. He is one of the chief researchers in the Canadian Institute for Advanced Research. He has graphs showing vulnerable children. They are children not ready for school and who have many problems. We are talking about the economically disadvantaged.

If we look at Canada, the largest number of vulnerable children in this country is in the middle socio-economic class. Therefore, the children in middle-income groups are not doing fine necessarily, nor are those in the super-rich groups — and this is a reliable study on behalf of Statistics Canada. The largest number of children in Canada who have problems in their development and learning, numerically, are in middle-income groups.

Dr. Chong: I am suggesting if there are parents who have the wherewithal and are not doing their job, then that is a problem that the parents will have to rectify.

When there are scarce resources we cannot scatter them across the landscape.

ne sait d'instinct comment lire ou jouer du piano ou du violon; il faut l'apprendre. La lecture et la littératie sont des capacités que nous développons seulement depuis quelques centaines d'années.

Cela dit, je crois toujours que nos maigres ressources devraient être destinées aux personnes les plus démunies. À Toronto, par exemple, les enfants qui vivent à Rosedale et Forest Hill, à moins d'être négligés par leurs parents, vont bien se débrouiller. Je sais que M. Mustard en parle dans son deuxième rapport. Cependant, il reste que les enfants qui sont entourés de soins normaux par leurs parents et leurs grands-parents n'auront pas de problème. Par contre, il y a des problèmes dans les quartiers d'habitations subventionnées, comme Regent Park, où les enfants n'ont pas l'occasion de vivre les mêmes expériences que des enfants de classe moyenne ou supérieure.

J'ai fréquenté l'école primaire et secondaire au centre-ville de Toronto et j'avais des compagnons de classe qui venaient de Regent Park. C'est ce qui a alimenté ma réflexion. J'ai lu les rapports produits par Fraser Mustard, Margaret Norrie McCain et Stuart Shanker. Je comprends certaines de leurs observations, mais ils n'ont pas assuré un suivi sur 20 à 30 ans à propos du Abecedarian Project et du Perry Preschool Project. Le rapport résume ces études pour une raison ou une autre et les suivis montrent que les gains acquis quand les enfants avaient six, sept, huit et douze ans commençaient à s'estomper et que ces enfants finissaient par devenir comme les autres petits Américains de classe moyenne, parce que ces études ont été menées aux États-Unis.

Ces programmes ont permis à des enfants de quartiers socioéconomiques défavorisés d'être exposés à un milieu qu'ils n'auraient pas fréquenté normalement. Cela a été bénéfique de toute façon, parce qu'ils ont pu entreprendre des carrières et mener des vies bien remplies. Voilà pourquoi les rapports du Dr Mustard et ses arguments ont eu autant d'impact. Je n'approuve pas nécessairement tout ce qui figure dans ces rapports, pas plus que beaucoup d'autres scientifiques d'ailleurs.

Le sénateur Trenholme Counsell : M. Willms, au nom du gouvernement fédéral et de Statistique Canada, termine une étude sur les enfants vulnérables. Il est l'un des principaux chercheurs de l'Institut canadien de recherches avancées. Il a des graphiques sur les enfants vulnérables. Ces enfants ne sont pas prêts à fréquenter l'école et ont de nombreux problèmes. Nous parlons ici d'enfants venant de milieux défavorisés.

Au Canada, il y a beaucoup plus d'enfants vulnérables parmi la classe moyenne. Par conséquent, les enfants issus de la classe moyenne ne réussissent pas nécessairement bien, pas plus que les enfants issus de milieux aisés, selon une étude sérieuse faite au nom de Statistique Canada. Au Canada, c'est parmi la classe moyenne qu'il y a le plus grand nombre d'enfants qui éprouvent des problèmes de développement et des difficultés d'apprentissage.

Dr Chong : Selon moi, si les parents ont les moyens et ne font pas leur travail, c'est un problème qu'ils devront corriger.

Lorsque les ressources sont limitées, nous ne pouvons pas nous permettre de les éparpiller.

Senator Trenholme Counsell: That is a big debate.

Senator Fairbairn: You spoke about the importance of helping the early child care in difficult areas of our society. I do not suppose there is a more difficult part than our Aboriginal communities on this issue, either in the provinces or territories.

OECD's report, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* found that child care may be funded for children living on-reserve or in Inuit communities but access to spaces has not been sufficient to meet that demand. Has the availability of child care to those parts of our society changed since the OECD report was released? Could you give us an idea of which government departments are specifically involved in this part of this very big issue?

Mr. Tupper: I spent 10 years developing the government's response to the residential school situation. Having 10 years dealing with the abuse of children, it is nice to be on the other side looking at how to help children.

My department provides the single biggest program through the First Nations and Inuit Child Care Initiative with funding in the range of \$57 million a year. There are two programs that come out of Health Canada and the Public Health Agency of Canada dealing with Aboriginal Head Start. The Health Canada program is on-reserve. The Public Health Agency is for Northern and Inuit children. Additionally, there are two programs funded by the Department of Indian and Northern Affairs Canada, which are historical carryovers started in 1968. They are agreements with the provinces of Ontario and Alberta, where that department flows funding to the provinces for First Nations child care.

Federal spending amounts to about \$160 million a year. That has grown considerably since 2000. The catchment of our child care spaces program, through Human Resources and Social Development Canada covers about two-thirds of First Nations communities, over 400 of the 600-plus existing communities. It is tied to other programming offered through my department related to employment, and it is Aboriginal human resources agreements. We are trying to create a bigger bang for the buck by looking at various social issues within communities and trying to support families in different ways that allow them to get jobs and pursue training, et cetera. Therefore, child care becomes a critical element of that beyond the issues of the quality of spaces provided.

Le sénateur Trenholme Counsell : C'est un grand débat.

Le sénateur Fairbairn : Vous avez parlé de l'importance d'investir dans les services de garde de jeunes enfants, au sein des secteurs en difficulté de notre société. Il ne semble pas y en avoir de plus problématique que celui de nos communautés autochtones, que ce soit dans les provinces ou les territoires.

Le rapport *Petite enfance, grands défis II : politique gouvernementale concernant l'éducation et les soins destinés à la petite enfance* de l'OCDE indique qu'on finance les services de garde pour les enfants vivant dans les réserves ou dans les collectivités inuites, mais que le nombre de places en garderie est insuffisant pour répondre à la demande. L'accessibilité aux services de garde a-t-elle changé pour ces groupes depuis la publication du rapport? Pouvez-vous nous dire quels ministères travaillent directement sur cet important dossier?

M. Tupper : J'ai passé 10 ans à préparer la réponse du gouvernement à la situation dans les pensionnats. Après toutes ces années à m'occuper des cas de maltraitance d'enfants, je suis heureux de pouvoir maintenant chercher des moyens d'aider les jeunes.

Le ministère que je représente offre le programme le plus important qui soit par l'intermédiaire de l'Initiative de la garde d'enfants à l'intention des Premières nations et des Inuits, avec un financement d'environ 57 millions de dollars par année. Il y a deux programmes émanant de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada qui concernent le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. Celui de Santé Canada est mené dans les réserves et celui de l'Agence de santé publique est destiné aux enfants vivant dans les collectivités nordiques et inuites. En outre, il y a deux autres programmes financés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui reprennent des initiatives remontant à 1968. Ce sont des ententes conclues avec l'Ontario et l'Alberta par lesquelles le ministère consent du financement à ces provinces pour les services d'aide à l'enfance des Premières nations.

Les dépenses fédérales s'élèvent à environ 160 millions de dollars par année. Ce montant a augmenté considérablement depuis 2000. La zone de rayonnement de notre programme de places en garderie, offert par Ressources humaines et Développement social Canada, couvre environ les deux tiers des communautés autochtones, soit plus de 400 sur les 600 qui existent actuellement. Ce programme est lié à d'autres services offerts par mon ministère en matière d'emploi, et fait partie d'une entente sur le développement des ressources humaines autochtones. Nous essayons de faire profiter au maximum les sommes investies en examinant divers problèmes sociaux au sein des communautés et en tentant de soutenir les familles par différents moyens qui leur permettent de trouver des emplois et de suivre une formation, entre autres. Les services de garde sont donc un élément essentiel de cette initiative, au-delà des questions de qualité des places offertes.

With respect to adequacy of the numbers of spaces for the on-reserve population, we are currently looking at and analyzing the situation. Our sense is probably further investments needs to be made, but we have not finished that research yet.

The Acting Chairman: The Ministerial Advisory Committee on the Government of Canada's Child Care Spaces Initiative recommended an increase in the "Child Care Expense Deduction (CCED) to \$9,000 per year for children under 7 and \$6,000 for children 7-16 effective 2007."

What is the average cost of child care for children under seven years of age in full-time child care? What might be some of the advantages of increasing the child care expense deduction? What might be some of the disadvantages?

Dr. Chong: I cannot provide the cost of child care. It varies. Maybe Mr. Tupper can. It goes anywhere from \$800 to \$2,000 a month depending on whether it is infant, toddler or preschool care.

The reason for recommending that deductions be increased was another way of putting additional monies in the hands of families. How that would increase the usage, I cannot say. I will defer to Mr. Tupper.

Mr. Tupper: I am not the tax man. I can provide you with our analysis and sense of what it would do with respect to the expense deduction.

At a national level — and this is very misleading — child care focused on infants less than two years old averages just over \$5,600 per year. For children over two years old, it is slightly less, \$5,200 per year. If one lives in downtown Toronto, Montreal or Vancouver, one spends probably \$8,000 to \$12,000 per year for child care. If one lives in a smaller community, depending on the facilities, one may spend less than \$5,000. That would be the least expensive, but it varies by region.

Dr. Chong: The committee recognized that no matter what is done more money must end up in the hands of families. Whether it is direct or indirect, we felt it was worthwhile. It may be several billion dollars, but the recommendation came forward because we felt it was important enough that money be spent in this area. We did not think it would be a pittance. We realized it would be a big sum.

The Acting Chairman: We want to thank you both very much. This was two good hours of learning. I have told people that I spent 32 years as a journalist asking questions and now I have to do my homework. We will go into camera for housekeeping purposes for three or four minutes.

The committee continued in camera.

En ce qui concerne le nombre exact de places pour la population dans les réserves, nous examinons et analysons actuellement la situation. À notre avis, il faudra probablement effectuer d'autres investissements, mais nous n'avons pas encore terminé notre étude.

Le président suppléant : Le Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada a recommandé que l'on augmente la « déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) pour l'établir à 9 000 \$ par année pour les enfants de moins de 7 ans et à 6 000 \$ pour les enfants de 7 à 16 ans, à compter de 2007 ».

Quel est le coût moyen des services de garde pour les enfants de moins de 7 ans qui vont à la garderie à plein temps? Quels seraient les avantages d'augmenter la déduction pour frais de garde d'enfants? Quels en seraient les inconvénients?

Dr Chong : Je ne peux vous fournir le coût des services de garde, car il varie. Peut-être que M. Tupper pourrait le faire. Il peut aller de 800 \$ à 2 000 \$ par mois, selon qu'il s'agit d'un nourrisson, d'un bambin ou d'un enfant d'âge préscolaire.

Nous recommandons que les déductions soient augmentées afin que les familles aient accès à des fonds additionnels. Je ne peux toutefois dire si cela aura une incidence sur l'utilisation des services de garde. Je vais laisser le soin à M. Tupper de répondre.

M. Tupper : Je ne suis pas fiscaliste. Je peux vous parler de notre analyse et de notre opinion concernant les déductions pour frais de garde.

Au niveau national — et c'est très trompeur — les services de garde pour les nourrissons de moins de 2 ans coûtent en moyenne un peu plus de 5 600 \$ par année. Pour les enfants de plus de 2 ans, c'est un peu moins, soit 5 200 \$ par année. Si on habite au centre-ville de Toronto, de Montréal ou de Vancouver, on dépense probablement entre 8 000 et 12 000 \$ par année en frais de garderie. Par contre, dans une petite communauté, selon les garderies, un parent peut déboursier moins de 5 000 \$. C'est sans doute le prix le plus bas, mais cela varie en fonction des régions.

Dr Chong : Le comité a reconnu qu'il importait avant tout que les familles disposent de plus d'argent. Que ce soit directement ou indirectement, nous pensons que cela en vaut la peine. Cela peut représenter plusieurs milliards de dollars, mais nous avons fait cette recommandation parce que nous considérons qu'il est très important d'investir dans ce domaine. Nous ne pensions pas qu'il s'agirait d'une petite somme, nous savions que ce serait beaucoup.

Le président suppléant : Nous tenons à vous remercier tous deux de votre présence. Nous avons beaucoup appris durant ces deux heures. J'ai dit aux gens que j'ai travaillé durant 32 ans comme journaliste, à poser des questions, et que maintenant, je dois faire mes devoirs. Nous allons poursuivre la séance à huis clos trois ou quatre minutes pour régler des questions d'ordre administratif.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 6, 2007

Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto

Martha Friendly, Coordinator.

University of New Brunswick:

Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy

University of British Columbia:

Kevin Milligan, Professor, Department of Economics.

Thursday, June 7, 2007

Human Resources and Social Development Canada:

Shawn Tupper, Director General, Social Policy.

Social Housing Services Corporation:

Dr. Gordon Chong, Chairman; Former chairperson, Ministerial Advisory Committee on Child Care Space Initiatives.

TÉMOINS

Le mercredi 6 juin 2007

Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto :

Martha Friendly, coordonnatrice.

Université du Nouveau-Brunswick :

Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales.

Université de la Colombie-Britannique :

Kevin Milligan, professeur, Département d'économie.

Le jeudi 7 juin 2007

Ressources humaines et Développement social Canada :

Shawn Tupper, directeur général, Politiques sociales.

Société des services de logement social :

Dr Gordon Chong, président; ancien président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie.